UNIVERSITE DE CAEN

1977

LES CONDITIONS DE LA RESPONSABILITE CIVILE DES ORGANISMES DE LA RTF DANS L'EXECUTION DE LEUR MISSION DE SERVICE PUBLIC

Geneviève GUIL

grenoble
ORI

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41547014_0002

UNIVERSITE DE CAEN

LES CONDITIONS DE LA RESPONSABILITE CIVILE DES ORGANISMES DE LA RTF DANS L'EXECUTION DE LEUR MISSION DE SERVICE PUBLIC

Geneviève GUIL

Thèse pour le Doctorat d'Etat en DROIT
présentée et soutenue publiquement le 29 juin 1977
sous la présidence de M. BOUTARD

SERVICE DE REPRODUCTION DES THESES DE
L'UNIVERSITÉ DES SCIENCES SOCIALES DE GRENOBLE

L'Université n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans cette thèse. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur.

AVERTISSEMENT

Le présent document est une reproduction faite en réduction (33 %) d'un document original fourni par l'auteur.

Le Service de Reproduction des Thèses de l'Université des Sciences Sociales (Grenoble II) ne peut être tenu pour responsable de la mauvaise qualité de certaines parties. Seul l'auteur qui n'a pas eu le loisir ou la possibilité de fournir des originaux correspondant aux normes fixées par l'Atelier peut être incriminé.

UNIVERSITE DE CAEN

FACULTE DE DROIT ET DES SCIENCES POLITIQUES

LISTE DES ENSEIGNANTS POUR L'ANNEE 1976-1977

M. GOYARD, Doyen

Professeurs et professeurs sans chaire

M. BOUTARD, Professeur de droit privé
M. CARABIE, Professeur d'histoire du droit
M. COLOMBET, Professeur de droit privé
M. COMBACAU, Professeur de droit public
M. GERMAIN, Professeur d'histoire du droit
M. JOLY, Professeur de droit privé
M. MABILEAU, Professeur de droit public
M. MAYER, Professeur de droit privé
M. ROCHE, Professeur de droit public
M. YVER, Professeur honoraire

Maîtres de conférences agrégés

M. BACH, Maître de conférences agrégé de droit privé
M. BRARD, Maître de conférences agrégé de droit public
M. FATOME, Maître de conférences agrégé de droit public
M. IMBERT, Maître de conférences agrégé de droit public
M. LEFONDRE, Maître de conférences agrégé de droit public
M. LEQUETTE, Maître de conférences agrégé de droit privé
M. LYON-CAEN, Maître de conférences agrégé de droit privé
M. QUENET, Maître de conférences agrégé d'histoire du droit
M. SUR, Maître de conférences agrégé de droit public

Maîtres de conférences délégués, maîtres-assistants,
chargés de cours, assistants docteurs

M. BADACHE, Assistant, Docteur en droit public
M. BALENSI, Chargé de cours de droit privé
Mme CONTAMINE, Maître de conférences déléguée de droit privé
Mme GRIMAUX, Maître-Assistante de droit public
M. GUITON, Chargé de cours de droit privé
Mme LEVENEUR, Maître-Assistante de droit privé
Mme MUSSET, Maître-Assistante d'histoire du droit
M. PAYSANT, Maître-Assistant de droit public
Mme SUR, Assistante, Docteur en droit public
M. THOUROUDE, Assistant, Docteur en droit public

Administration

M. VANDERLYNDEN, Secrétaire

INTRODUCTION

Les crises multiples qui jalonnent l'histoire de la radio et de la télévision française, les débats auxquels la dernière d'entre elles a donné lieu récemment, mettent très vivement en relief l'intérêt porté par les français à la presse audio-visuelle de notre pays. Pour s'en convaincre, il n'est que de voir le très grand nombre de livres et articles de presse publiés sur le sujet depuis quelques années. Pourtant, et sans doute en raison de son actualité même, le droit de la radio et de la télévision reste assez mal connu ; l'évolution technique très rapide dans ce domaine et les bouleversements qui l'affectent sont, en effet, peu propices à l'évolution de règles de droit stables, durables et c'est à un renouvellement périodique de ces règles que procède le législateur depuis un certain nombre d'années. Cependant, malgré et à travers tous ces changements, subsiste une constante depuis l'origine : c'est *l'existence d'un service unique et étatique de la radiodiffusion, puis de la télévision*, et nous ne saurions nous en étonner.

En effet, tout organe de presse, en France, a pour raison d'être la satisfaction de la liberté de communication des pensées et des opinions reconnue à l'article 2 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen comme "un des droits les plus précieux de l'homme". Mais, quelles que soient les libertés proclamées, elles ne sont dotées d'efficacité que dans la mesure où elles se concrétisent par l'octroi de droits individuels. Or, nul ne peut arguer d'aucun droit à l'information et à la communication des idées contre un organe de presse privé ; on peut même imaginer une carence totale des particuliers dans ce domaine sans qu'aucune sanction puisse être mise en jeu et cette liberté si sollennellement proclamée serait alors privée de son meilleur support. Dès lors, il semble tout à fait normal de voir érigés en service public les plus puissants moyens techniques de communication des pensées et des opinions que sont la radio et la télévision. En faisant de la presse audio-visuelle française un service public, le législateur fait peser sur les organismes qui en sont chargés des obligations précises. *Ce qui est une activité permise à la presse privée constitue une mission assignée aux organismes de la Radio Télévision Française (RTF) :* c'est donc en vertu de droits subjectifs et non d'une simple liberté au contenu trop imprécis que tout

français pourra en exiger l'exécution. Or, l'efficacité de tout droit dépend de la sanction dont est assortie sa violation. Aussi, pour le juriste que nous sommes, la nécessité même du maintien de la RTF dans la forme du service public est étroitement liée à l'efficacité des règles qui gouvernent sa responsabilité. Nous y avons consacré toute cette étude.

Attirée tout d'abord par l'intérêt pratique de la question, une meilleure approche nous a permis de constater la confusion qui règne dans une jurisprudence pourtant abondante et l'absence quasi totale de doctrine en la matière. Nous sommes, en effet, dans un domaine frontière entre le droit public et le droit privé, un de ces trop nombreux domaines qui sont chaque fois pour le juriste une occasion de constater combien ce cloisonnement peut être artificiel. Cela résulte, pour la RTF, du *régime juridique de droit privé* auquel sont soumis les organismes chargés de ce service public. Un rapide historique nous permettra de mieux saisir le but poursuivi par le législateur, auteur délibéré de cette ambiguïté.

Les premières émissions sonores datent de 1921. A cette époque la radiodiffusion, considérée comme une technique de télécommunication, relève du ministre des PTT. Puis, un décret du 29 juillet 1939 en fait une administration autonome rattachée directement à la présidence du conseil. On l'estime encore trop dépendant du gouvernement et une réforme accordant une certaine autonomie à ce service est demandée pendant de nombreuses années. Mais, il faut attendre 1959 pour qu'une ordonnance du 4 février *transforme le service administratif de la RTF en un établissement public industriel et commercial*. C'est une étape importante dans l'histoire de la RTF : pour la première fois se trouve clairement exprimée la volonté délibérée de faire échapper aux sujétions du droit administratif et à la comptabilité publique, auxquelles sont soumis tous les services publics administratifs, le service de la Radio et de la Télévision pour le soumettre à un régime de droit privé. Pour ce faire, on n'a pas hésité à utiliser d'une manière purement artificielle la notion d'établissement public industriel et commercial. Nous savons, en effet, que cette catégorie d'établissement, d'origine jurisprudentielle, est apparue pour qualifier les services dont l'objet porte sur des opérations de production ou d'échange

susceptibles d'être exercées par l'initiative privée et c'est là la justification du régime de droit privé qui leur est applicable. Nous ne trouvons rien de tel dans l'activité de la RTF dont la situation monopolistique représente au contraire un privilège caractéristique de la gestion publique. C'est donc dans l'unique but d'affirmer son autonomie par rapport au secteur public que, pour la première fois en 1959, on crée l'établissement industriel et commercial.

Pourtant, l'autonomie qu'impliquait un tel changement n'est pas réalisée, car, l'établissement public placé sous l'autorité du ministre de l'information n'a pas d'organes propres. Aussi, dès sa parution, le décret de 1959 ne correspond pas aux exigences réelles de la RTF et l'élaboration d'un véritable statut est d'ores et déjà souhaitée. Celui-ci est promulgué le 27 juin 1964. Cette loi réalise ce que l'ordonnance du 4 février 1959 annonçait : l'établissement public industriel et commercial chargé du service de la radio et de la télévision est appelé Office et il est doté de structures autonomes, Président directeur général et Conseil d'administration ; il détient le monopole de la radio et de la télévision en France et reste naturellement soumis à un régime de droit privé.

Après quelques années de fonctionnement, la crise de 1968 et ce que l'on a appelé le scandale de la publicité clandestine conduisent la commission de contrôle de la gestion de l'Office à dénoncer dans son rapport "le gigantisme", "l'absence d'organisation" ... qui empoisonnent le service de la Radio et de la Télévision (1). Une réforme s'impose ; elle est votée le 3 juillet 1972 (2). Le nouveau statut diffère de l'ancien essentiellement sur quatre points :

1) La composition du conseil d'administration : comme auparavant, la moitié des sièges restent occupés par les représentants de l'Etat ; mais, la catégorie des "personnalités qualifiées" siégeant au conseil disparaît.
   Cette disposition traduit le souci du législateur de restreindre la représentation de l'Etat dans la gestion du conseil d'administration de l'ORTF.

---

(1) J.O. Ass. Nat. 1971-1972 - Seconde session - p 2291.

(2) J. O. 4 juillet 1972 - p 6851.

2) L'existence de quatre dérogations au monopole :
   - Deux d'entre elles existaient depuis 1959 et visent les expériences de recherche scientifique et l'intérêt de la défense nationale et de la sécurité publique.
   - Les deux autres sont nouvelles. Elles visent : d'une part "la diffusion de programmes à des publics déterminés" ; d'autre part, "la diffusion des programmes en circuit fermé dans des enceintes privées" (1). C'est au gouvernement qu'il revient d'octroyer ces dérogations.
3) La reconnaissance d'un droit de réponse dont les modalités restent à définir : la loi accorde ce droit aux personnes physiques et il est limité aux cas "d'atteinte à l'honneur, à la réputation ou aux intérêts de l'individu" (2).
4) Surtout, la loi ouvre la porte à une possibilité de décentralisation de l'Office en l'organisant en unités fonctionnelles pouvant prendre la forme de régies ou, éventuellement, d'établissements publics.

Cette décentralisation dans le maintien du monopole ne devait cependant jamais voir le jour. Le premier président directeur général nommé après le vote de la loi, Monsieur Arthur CONTE, est en effet un farouche défenseur de l'unité de l'Office. Il s'oppose alors

---

(1) Article 3 de la loi de 1972.

(2) Cette disposition a été reprise dans la loi de 1974 et c'est un décret du 13 mai 1975 qui a organisé le droit de réponse. Les demandes tendant à l'exercice de ce droit sont adressées au président de la société de programme qui dispose de huit jours pour donner sa réponse. Si la demande est rejetée ou réputée rejetée à cause du silence gardé par cette autorité, le demandeur peut saisir une commission nationale placée auprès du premier ministre et présidée par un conseiller d'Etat. Les décisions prises par cette commission peuvent faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoirs directement porté devant le Conseil d'Etat. Une première décision a été rendue par le Conseil d'Etat le 16 juin 1976.

au ministre de l'information, Monsieur Philippe MALAUD, qui déplore l'absence de décentralisation de l'Office et tout ceci aboutit à la révocation prématurée de Monsieur CONTE (1). Monsieur Marceau LONG, son successeur, travaillait à la mise en place d'une réforme dans l'esprit de la loi de 1972 quand, aussitôt après l'élection de Monsieur GISCARD D'ESTAING à la présidence de la République, le gouvernement de Monsieur CHIRAC propose une réforme profonde du service de la RTF, réforme promulguée le 7 août 1974.

Cette récente loi, actuellement en vigueur, est l'aboutissement d'une nouvelle crise à l'ORTF qui se concrétise au cours du mois de juin 1974 par une grève du personnel de l'Office. Les mêmes raisons qu'en 1972 étaient alors invoquées par les diverses tendances de l'opinion pour dénoncer le mal dont souffrait l'établissement public : gigantisme, conflit entre "géomètres" et "saltimbanques", c'est-à-dire, entre dirigeants et personnel artistique, tout cela aboutissant à des abus de toutes sortes dans la gestion. Deux possibilités diamètralement opposées étaient envisagées alors pour remédier à cet état de choses :

- maintenir l'ORTF tel qu'il était, c'est-à-dire service public monopolistique, et procéder à une décentralisation en appliquant la loi de 1972
- supprimer le monopole de la radio télévision et mettre ainsi le service public, assumé par un organisme d'Etat, en concurrence avec des organismes privés. Cette dernière solution semblait avoir la faveur des milieux politiques entourant Monsieur GISCARD D'ESTAING (2).

Pourtant, c'est une solution intermédiaire qui devait être adoptée dans la loi de 1974 : le service public monopolistique de la

---

(1) Sur les circonstances qui ont entouré le départ de Monsieur Arthur CONTE cf. : CONTE Arthur - *"Hommes libres"* - PLON, 1973.

(2) Cf. L'intervention de Monsieur Olivier GISCARD D'ESTAING au colloque du 10 octobre 1972 consacré à la problématique de la télévision française durant la décennie soixante dix. Université de PARIS I.

Publiée sous le livre : *"ORTF : Agonie du Monopole ?"* PLON, 1974.

radio et de la télévision est maintenu (1) ; mais son exécution n'est plus confiée à un organisme unique. En conséquence, l'ORTF est supprimé pour être remplacé : d'une part, par un établissement public à caractère industriel et commercial chargé de diffuser les programmes de radio et de télévision ; d'autre part, par quatre sociétés nationales chargées de la conception et de la programmation des émissions et correspondant respectivement à la radio et à chacune des anciennes chaînes de télévision. Ces sociétés sont soumises à la législation sur les sociétés anonymes, mais l'Etat en est l'unique actionnaire. Par ailleurs, une société de production, également société anonyme mais à majorité de capitaux publics, est chargée de la réalisation des productions qu'elle doit commercialiser auprès des sociétés de programmes. Toutes ces sociétés, outre les obligations légales qui résultent de la loi de 1974, sont tenues de respecter un cahier des charges arrêté par le premier ministre et dont l'existence est une des innovations de la loi de 1974.

---

(1) Le maintien du monopole est inscrit dans la loi. Malgré cela l'évolution des techniques est telle que certains craignaient sa disparition, notamment, par le moyen de la télédistribution ou télévision par câble. Ce procédé permet de diffuser, à partir d'une station centrale reliée aux usagers par un réseau de câbles de télécommunications desservant une ou plusieurs communes, des programmes de radiodiffusion et de télévision. Ce système est pratiqué dans certains pays européens comme la Hollande par exemple où cinq municipalités ont été autorisées à produire leur propre programme à titre expérimental. En France, ce procédé pourrait remettre en cause l'existence du monopole. Cependant, il est prévu une réglementation telle que cette crainte n'est pas sérieuse : les réseaux ne pourront être constitués qu'avec l'autorisation ministérielle et resteront la propriété de l'Etat. Un commissaire du gouvernement désigné par le préfet de la région veillera au respect d'un cahier des charges, ainsi qu'un comité de programmes de neuf membres dont trois seront désignés par le préfet. Toutes ces mesures seront précisées dans un décret qui n'est pas encore paru, bien qu'il ait été annoncé au mois de janvier 1976. Par contre, d'ores et déjà, certaines villes ont été autorisées à expérimenter le système : Grenoble, Rennes et Créteil en particulier. Il semble qu'actuellement seule la ville de Grenoble ait réussi à jeter les bases d'un véritable réseau de télédistribution.

Si neuve que paraisse cette orientation, elle conserve l'essentiel de la Radio et de la Télévision, telles qu'elles ont été conçues en France depuis plus de quinze ans, puisque la nouvelle loi confirme l'existence du service public monopolistique confié à des organismes soumis plus encore que ne l'était l'ORTF à un régime de droit privé (1). Cette volonté répétée à plusieurs reprises de soumettre le service public de la RTF à un régime de droit privé correspond à une réalité profonde ; elle exprime le souci du législateur d'atténuer les inconvénients pouvant résulter des liens traditionnels qui unissent l'Etat gardien de l'intérêt général et tout service public quel qu'il soit. Plus ou moins directs selon les services, ces liens se concrétisent à la RTF de deux manières : tout d'abord, c'est le gouvernement qui nomme les dirigeants des différentes personnes morales chargées du service public (2) ainsi que des représentants de l'Etat dans les conseils d'administration ; ensuite, c'est le premier ministre qui se trouve chargé par la loi de 1974 d'assurer le respect du monopole et de veiller à l'observation, par l'établissement public et les sociétés nationales, des cahiers des charges et, d'une façon générale, des obligations de service public. Il faut d'ailleurs remarquer que cette nouvelle définition des pouvoirs du premier ministre sur le service de la

---

(1) L'orientation donnée par le législateur à la loi de 1974, dans le sens d'une plus complète privatisation des organismes de la RTF, apparaît notamment dans leurs rapports avec leur personnel. Auparavant, le personnel de l'ORTF était régi par un statut édicté par l'autorité publique et qui excluait naturellement l'application d'un régime de conventions collectives. Or, actuellement, si le personnel de l'établissement public de diffusion reste soumis à un statut, par contre, selon les termes mêmes de la loi, "les personnels de chacune des sociétés sont régis par des conventions collectives".

(2) C'est ainsi qu'en septembre 1974 furent désignés par le conseil des ministres :
Madame Jacqueline BAUDRIER, présidente de la Société de Radio
Monsieur Jean CAZENEUVE, président de la Société de Télévision TF1
Monsieur Marcel JULLIAN, président de la Société de Télévision A2
Monsieur Claude CONTAMINE, président de la Société de Télévision FR3
Tous actuellement encore en fonction.

RTF ne reprend pas le terme de "tutelle" qui depuis 1964 désignait l'action du premier ministre. Et quand nous savons qu'avant 1964, c'est non pas sous la tutelle du ministre, mais sous son "autorité" qu'était placé le service de la RTF, nous ne pouvons que constater dans cette évolution la volonté du législateur de restreindre les pouvoirs du gouvernement sur la RTF à des domaines bien précisés par la loi (1).

C'est qu'en effet, la mission de ce service public s'exerce dans le domaine des oeuvres de l'esprit et comme telle, elle implique une grande liberté, une totale indépendance de la part de ceux qui en sont chargés. Aussi, dans la mesure où, partie intégrante de la notion même de service public, les liens avec l'Etat, s'ils peuvent être réduits, ne sauraient être supprimés, la soumission du service à un régime de droit privé apparaît comme une contre-partie nécessaire ; elle entraîne normalement une assimilation de la presse audio-visuelle française aux journaux privés de la presse écrite, assimilation que nous ne saurions critiquer, car, s'ils diffèrent par la technique d'expression employée, tous se consacrent à la même tâche : satisfaire la liberté d'expression. Susceptibles de causer les mêmes dommages, ils doivent être sanctionnés de la même manière ; ainsi en est-il notamment de toutes les atteintes à ce que l'on a coutume d'appeler les "droits de la personnalité" dont la protection donne lieu à de si nombreux litiges.

Pourtant, l'assimilation ne saurait être totale. Les organismes de la RTF sont, en effet, investis d'une mission précise qui consiste à satisfaire la liberté de communication des pensées et des opinions. Ils se trouvent soumis à des obligations également précises et toute violation de ces obligations doit pouvoir être sanctionnée.

---

(1) Dès 1964, le fait de substituer la tutelle à l'autorité signifiait, qu'au lieu de posséder un pouvoir d'intervention général dans le fonctionnement de la RTF, le ministre ne disposait plus que de prérogatives déterminées par des textes précis.
DEBBASCH Charles - *Traité du droit de la Radiodiffusion Radio et Télévision* - LGDJ, 1967 - p 90.
A fortiori en est-il ainsi depuis la loi de 1974 qui a supprimé la tutelle.

Ainsi, seuls débiteurs en France de l'obligation d'informer et de distraire, les organismes de la RTF peuvent seuls être sanctionnés pour y avoir failli. Or, ces *obligations de service public, qui confèrent à la RTF toute son originalité parmi les autres organes de presse, sont sanctionnées par les règles générales de la responsabilité civile.* Aussi les occasions sont nombreuses, pour les juges, de confronter les principes de la responsabilité civile avec le statut de service public et d'essayer de les concilier.

La tâche est ingrate : au droit public et au droit privé correspondent des systèmes de responsabilité différents adaptés aux obligations qu'ils sanctionnent. Rien d'étonnant, alors, à ce que des difficultés surgissent, lorsque des obligations inhérentes au service public doivent être sanctionnées par des règles du droit privé. Certes, le problème se pose pour tout service public fonctionnant sous un régime de droit privé, ainsi en est-il par exemple de toute la catégorie des services publics industriels et commerciaux ; mais deux remarques s'imposent : d'une part, ces services fonctionnent souvent comme des entreprises privées et les occasions sont rares de faire jouer les principes de droit public ; d'autre part, la nature tout à fait particulière de la prestation fournie par la RTF rend stérile toute comparaison avec ces autres entreprises. D'ailleurs, sur le plan théorique, ces questions n'ont jamais fait l'objet d'une étude particulière : l'ORTF notamment fut essentiellement étudié dans le cadre du droit public et les problèmes de droit privé posés par l'exécution de sa mission ont été trop souvent négligés (1).

Toutes ces considérations indiquent assez le but poursuivi au moment d'entreprendre cette étude : il s'agira, d'abord, de transposer sur un plan théorique les problèmes concrets qui se posent tout les jours aux organismes de la RTF. Puis, dans le même temps, nous

---

(1) DEBBASCH - op. cit. p 337.
L'auteur examine rapidement quelques aspects de la question, mais renvoie aux traités de responsabilité civile, eux-mêmes muets sur le sujet.

essaierons de dégager des éléments de solution à l'aide certes de nos principes de droit privé, puisque telle est la volonté du législateur, mais en tenant le plus grand compte des règles de droit public, puisque ce sont elles qu'il s'agit de sanctionner. Il sera fait de fréquentes références à la loi du 7 août 1974 sur la RTF et aux cahiers des charges qui l'accompagnent, car, ce sont les textes qui régissent la matière (1). Signalons cependant, que la loi sera notre principal outil de travail et cela pour deux raisons : la première tient au fait que les cahiers des charges, conclus entre le gouvernement et les organismes de la RTF, n'ont qu'une valeur de règlement, ils ne sont là que pour préciser la loi ; la seconde résulte de la mauvaise rédaction de ces documents : le plan adopté est souvent injustifié, les confusions sont nombreuses lorsqu'ils sont confrontés les uns aux autres ou à la loi et nous ne manquerons pas de le signaler à plusieurs reprises.

Notre démarche pour arriver à nos fins sera très classique :

- Il s'agira, tout d'abord, de déterminer quelles sont les conditions nécessaires pour qu'une victime d'un dommage, commis par l'intermédiaire de la Radio ou de la Télévision, puisse disposer d'une action en justice. S'agissant d'appliquer les règles de la responsabilité civile, nous devrions étudier trois conditions : la faute, le dommage, le lien de causalité. En réalité, à cause de la spécificité des dommages causés, la dernière condition ne pose aucun problème et ne mérite pas de développement particulier. C'est donc spécialement à la détermination de la faute et du dommage individuel qu'elle doit engendrer que nous nous consacrerons. Pour ce faire, il nous faudra connaître les obligations qui pèsent sur les organismes de la RTF. Certes, ils doivent respecter l'obligation générale de ne pas nuire à autrui, mais seules nous intéressent ici leurs obligations de service public.

---

(1) Document annexe n° 1.

Ce sont donc elles que nous analyserons pour déceler dans une première partie les faits générateurs de responsabilité.

- Ensuite, il conviendra de préciser les conditions nécessaires pour que cette action, sanction d'un fait commis par l'intermédiaire de la RTF, puisse être intentée contre les organismes chargés de ce service. Nous verrons, en effet, que toute violation des obligations de service public constatée sur les antennes ne leur est pas forcément rattachable. C'est tout le problème de l'imputabilité des faits générateurs de responsabilité que nous étudierons dans notre seconde partie.

Partie I

LES FAITS GENERATEURS DE RESPONSABILITE CIVILE

Pour être générateur de responsabilité civile à la charge de son auteur, un fait à l'origine d'un dommage doit être fautif. Or, toute faute suppose un acte illicite, c'est-à-dire, la violation d'une obligation pesant sur l'auteur du dommage. Le plus souvent, d'ailleurs, c'est la violation qui révèle la faute. Pourtant, il faut rappeler sur ce point une différence entre la responsabilité administrative et la responsabilité civile : en droit administratif, la preuve du mauvais fonctionnement du service suffit toujours pour engager la responsabilité, indépendamment de la preuve de toute faute ; en droit civil, c'est quelquefois la faute qui prouve la violation de l'obligation, il en est ainsi notamment chaque fois que l'obligation violée n'est pas définie avec précision (1).

C'est assez démontrer, dans tous les cas, l'intérêt que présente l'analyse des obligations de service public pesant sur les organismes de la RTF. Elle seule peut nous permettre de caractériser les faits susceptibles d'engager la responsabilité des organismes de la RTF. Ces obligations sont de deux sortes :

- Les unes, d'origine légale, sont propres au service public de la RTF : ce sont les obligations statutaires.
- Les autres, d'origine jurisprudentielle, s'appliquent à tous les services publics : ce sont les principes généraux de droit public.

Les obligations statutaires ont été édictées, par le législateur, dans un but d'intérêt général, à savoir un meilleur fonctionnement du service ; alors que les principes généraux de droit défendent l'usager face au service public. Cette différence, dans l'esprit et la raison d'être de ces obligations, a des conséquences sur les problèmes que soulève leur violation ; c'est pourquoi, elle justifie une étude distincte de ces deux catégories d'obligations qui feront, ainsi, l'objet de deux titres successifs.

Titre 1 - La violation des obligations statutaires

Titre 2 - La violation des principes généraux de droit public

---

(1) STARCK Boris - Droit civil - *Les Obligations* - Librairies Techniques - 1972 - p 125 - n° 299 et sv.

1 - Titre I

LA VIOLATION DES OBLIGATIONS STATUTAIRES

"Qu'on le veuille ou non, la télévision est considérée comme la voix de la France et par les français et par l'étranger". Cette phrase de Monsieur POMPIDOU, alors Président de la République (1), dont une exégèse juridique a pu montrer le caractère contestable (2), nous apparaît cependant particulièrement propre à faire ressortir la position exceptionnelle de la RTF par rapport aux autres organes de presse, et, partant, à mieux comprendre les responsabilités exceptionnelles qui peuvent en résulter. Or, pour être assorties de sanctions juridiques, ces responsabilités supposent la violation d'un certain nombre d'obligations qui sont également exceptionnelles : elles ne pèsent sur aucun autre service public, ni sur aucun autre organe de presse. Seul, le législateur pouvait définir ces obligations (3). Il l'a fait en fonction de l'intérêt général, justifiant ainsi le caractère de service public de la radio-télévision, et elles figurent dans la loi du 7 août 1974 complétée par les cahiers des charges arrêtés par le premier ministre ou le ministre délégué par lui pour chaque société nationale et pour l'établissement public ; l'existence de ces cahiers des charges est prévue à l'article 15 de la loi de 1974.

Préciser le contenu exact de ces obligations sera notre première démarche. Elle nous permettra de mieux comprendre les problèmes soulevés par leur sanction que nous étudierons en second lieu.

Chapitre 1 - Le contenu des obligations statutaires.
Chapitre 2 - La sanction des obligations statutaires.

---

(1) Conférence de presse du 21 septembre 1972.

(2) Michel PERICARD, journaliste à l'ORTF contesta cette affirmation de Monsieur POMPIDOU dans une interview publiée dans Presse-Actualité en février 1973 : "Nous n'avons reçu aucun mandat, nous ne sommes pas des élus, nous ne sommes pas investis de cette responsabilité écrasante qui est de parler au nom de la France".

(3) Conseil constitutionnel 27 novembre 1959 : "Lorsque la création d'une catégorie d'établissement public rentre dans la compétence du législateur, celui-ci est également compétent pour fixer les principes essentiels de son statut". D 1960 - II - p 518 note Hamon.

II - CHAPITRE I : LE CONTENU DES OBLIGATIONS STATUTAIRES

Les obligations, qui pèsent sur le service public national de la Radio Télévision Française en tant qu'organe de presse, sont définies, d'une manière très générale, dans l'article 1er de la loi du 7 août 1974. Le service de la RTF doit assumer la mission de répondre aux besoins de la population en ce qui concerne "l'information, la communication, la culture, l'éducation, le divertissement et l'ensemble des valeurs de la civilisation". Il doit, également, assurer l'accès de ses installations aux "principales tendances de pensée" et aux "grands courants de l'opinion" et participer à la diffusion de la culture française dans le monde. Enfin, il a le devoir de "veiller à la qualité et à l'illustration de la langue française".

Les différents aspects de cette mission sont, ensuite, précisés dans un certain nombre d'articles consacrés aux organismes chargés d'assumer ce service public. Les uns, article 10 et article 17, définissent la manière dont chaque société nationale doit remplir les tâches qui lui incombent. Les autres, article 15 et article 16, en reconnaissant un droit d'antenne à certaines personnes, en imposent le respect à ces mêmes sociétés. Il faut d'ailleurs remarquer que, si la loi de 1974 apporte quelques changements dans ces obligations, elle n'opère pas de bouleversement profond : la plupart d'entre elles créées en 1964 avaient été reprises en 1972 et la loi de 1974, complétée par les cahiers des charges, ne fait que les élargir. D'une manière générale, "la radiodiffusion télévision française a pour objet, notamment, la communication des idées et des informations ; elle intéresse ainsi une des libertés publiques dont les garanties fondamentales relèvent

de la disposition ... de l'article 34" (1). Or, satisfaire cette liberté implique pour le législateur le respect de deux impératifs :

1° - Informer et distraire selon certains critères définis par la loi,

2° - Garantir la liberté d'expression.

111 - Section 1 - Informer et distraire

L'institution d'un service public chargé d'informer et de distraire équivaut à une reconnaissance d'un droit à l'information d'une part, d'un droit au divertissement d'autre part. De quelle façon ces droits doivent-ils être satisfaits ? C'est dans l'article 17 du statut que nous pouvons trouver une réponse à cette question ; information et distraction y sont soigneusement distinguées et le terme programme est exclusivement réservé aux émissions destinées à distraire.

1111 - Paragraphe 1 - Exactitude et objectivité de l'information

L'information est le domaine d'élection de la RTF. Pendant longtemps, pour le Conseil d'Etat, c'était même là l'essentiel de sa mission puisque son interruption était seule susceptible de compromettre l'ordre public (2). Quelles sont donc les qualités requises de cette information ? L'article 17 fait peser sur les Conseils d'Administration des sociétés nationales de radiodiffusion et de télévision l'obligation de "veiller à l'objectivité et à l'exactitude des informations diffusées". Or, si l'exactitude est relativement aisée

---

(1) Définition donnée par le Conseil constitutionnel le 19 mars 1964 - D 1965 - II - p 189 - note Hamon.
L'article 34 de la constitution de 1958 a trait aux "garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques".

(2) Cons. d'Etat 16 mars 1956 - AJDA 1956 - II - p 222.

à définir et à mettre en oeuvre, il n'en va pas de même pour l'exigence d'objectivité.

1°) L'exigence d'exactitude

Monsieur Jacques ALEXANDRE, Directeur adjoint de la 1ère chaîne, définit ainsi la finalité de l'information : "donner aux téléspectateurs les éléments les plus diversifiés propres à éclairer leur jugement en toute liberté sur les faits et les hommes" (1). Il va sans dire que la réalisation d'un tel but suppose, avant toute chose, l'exactitude des éléments ainsi transmis par la voie des ondes. Bien que ne présentant pas de difficulté particulière, cette exigence mérite de retenir notre attention à deux points de vue :

a) Tout d'abord, l'exigence d'exactitude semble à première vue ne pas être l'apanage de la RTF, mais peser bel et bien sur tout organe de presse et, qui plus est, sur toute personne rapportant des faits concernant d'autres personnes. Mais une distinction s'impose : le respect de l'exactitude n'est exigé de la part de toute personne, et notamment des autres organes de presse, que dans la mesure où son inobservation porte atteinte aux intérêts d'un individu ; c'est ainsi qu'un mensonge n'entraînant aucune conséquence préjudiciable pour quiconque ne saurait être reproché à son auteur. Par contre, la RTF étant un service public, *l'obligation de transmettre des informations exactes est édictée dans un but d'intérêt général, et toute inexactitude doit être bannie, quelles qu'en soient les conséquences individuelles, car, elle ne peut être que nuisible à l'intérêt général.* Savoir s'il sera possible de la sanctionner est un autre problème que nous retrouverons dans notre chapitre 2.

---

(1) *"ORTF 73"* - op. cit. p 233.

b) En second lieu, la réalisation du journal télévisé est soumise à certains impératifs techniques qui rendent plus difficile la vérification de nouvelles de dernière minute pour le journaliste en contact direct avec le public que pour le journaliste de la presse écrite. Il devra toujours en être tenu compte. Tel est, d'ailleurs, le sens de la jurisprudence sur ce point. Certes, les décisions ne manquent pas qui condamnent l'ORTF pour avoir diffusé des informations erronées : ainsi, un arrêt de la Cour d'Appel de Paris du 15 juin 1966 (1) condamne l'Office à verser 1 000 F de dommages et intérêts à un quotidien "La République du centre" parce qu'un journaliste avait annoncé, au cours du journal télévisé du 28 mars 1965, que ce quotidien ne paraîtrait pas le lendemain par suite d'une grève des rédacteurs, ce qui était inexact ; dans le même sens, nous citerons la décision rendue par le Tribunal de Grande Instance de Marseille le 18 septembre 1968 (2) qui condamne l'Office à verser des dommages et intérêts à une personne dont un journaliste avait annoncé l'arrestation, alors qu'il y avait seulement inculpation. Mais, en sens inverse, nous voyons certaines demandes en dommages et intérêts repoussées en raison des impératifs techniques auxquels sont soumis les journalistes de la RTF. Ceci apparaît nettement dans une décision rendue par le Tribunal de Grande Instance de Paris le 31 janvier 1973 (3) à la suite d'une action intentée par la Société PALA (Société de produits alimentaires laitiers d'Artois). Celle-

---

(1) Décision inédite dont un compte rendu a été donné dans "Le Monde" du 17 juin 1966.
Cité par Monsieur DEBBASCH - op. cit. p 341.

(2) Décision inédite.

(3) Décision inédite.

ci prétendait, qu'à l'occasion de scandales financiers récents, l'ORTF l'avait mise en cause de manière inexacte et préjudiciable à ses intérêts. Elle en demandait réparation sur le fondement des articles 1382 et 1384 du Code civil. Les inexactitudes contenues dans les propos diffusés n'étaient contestées par personne ; cependant, compte tenu des difficultés techniques rencontrées par l'ORTF, aucune réparation ne fut accordée. Confirmant cette jurisprudence antérieure à la loi du 7 août 1974, les cahiers des charges de chaque société nationale de radio et de télévision leur font une obligation de "veiller que, dans le temps disponible, toutes les précautions soient prises pour vérifier l'exactitude des informations et de leur formulation". Cette obligation figure à l'article 3 de chacun des cahiers des charges. Elle est, d'ailleurs, assez curieusement englobée dans un paragraphe consacré à l'objectivité, alors que la loi distingue très nettement l'exactitude de l'objectivité. Quoiqu'il en soit, nous avons là une obligation que le juge n'hésitera pas à sanctionner, mais en tenant compte des particularités de l'information audio-visuelle.

2°) L'exigence d'objectivité

Donner une information exacte ne suffit pas pour éclairer le jugement des télespectateurs. Encore faut-il que cette exactitude se double d'objectivité. Le Président POMPIDOU, distinguant l'une et l'autre, définissait ainsi l'objectivité : "L'objectivité n'est pas uniquement ... l'exactitude des faits. Elle n'est pas non plus le refus d'émettre une opinion. L'objectivité c'est de rapporter les faits tels qu'ils sont, entièrement tels qu'ils sont et pas plus, et de faire qu'on ne fausse pas leur importance" (1). Ceci ne peut être garanti que par la pratique, à la RTF, de ce que

---

(1) Conférence de presse du 21 septembre 1972.

Monsieur GASSER qualifie "d'information brute", c'est-à-dire la description de l'évènement dépouillée de tout commentaire. En conséquence, les journalistes de la RTF ne doivent avoir aucune part à "l'information commentée" qui suppose des jugements de valeur (1). Cette conception de l'objectivité, antérieure à 1974, est confirmée dans les cahiers des charges des sociétés de programme. L'article 3 précise, en effet, que le choix des informations ne doit être guidé par aucune préférence idéologique, politique ou doctrinale et que, dans l'exposition des faits, les journalistes doivent faire abstraction de leurs opinions politiques personnelles.
Applicable, selon les termes de la loi, uniquement aux informations, l'objectivité a été entendue très largement, par les tribunaux d'abord, puis, plus récemment, par les cahiers des charges. Les premiers, loin de la cantonner aux journaux parlés ou télévisés (émissions d'information stricto sensu), l'étendent à de nombreuses autres émissions ("Panorama", "La France défigurée") dont le but est peut-être aussi bien de distraire que d'informer. Les seconds, tout en confirmant que l'obligation d'objectivité s'impose spécialement dans la présentation quotidienne de l'actualité, précisent qu'elle s'étend à tous les programmes dans leur ensemble et qu'elle doit, notamment, être mise en oeuvre dans le choix des opinions qui s'expriment à travers ces programmes. *L'exigence d'objectivité coifferait ainsi, contrairement à ce qu'indique le texte de loi, toutes les obligations qui pèsent sur la RTF : l'information, la distraction et la garantie de la liberté d'expression.* Le respect de cette objectivité par la radio et la télévision est, en tous cas, une des justifications de son érection en service public monopolistique : l'idée d'un service public défenseur de l'intérêt général exclut les pressions de

---

(1) GASSER Yvon - "L'ORTF et ses problèmes" - Revue de Droit social - Décembre 1970 - p 20.

groupes privés impropres à donner aux téléspectateurs cette liberté de jugement grandement souhaitable.

Pourtant, et assez curieusement, c'est cette exigence d'objectivité qui a attiré au service public de la RTF les plus vives critiques dans des sens diamètralement opposés :

- Un premier courant conteste le bien-fondé de l'objectivité qui serait doublement néfaste. Elle serait, tout d'abord, contraire à la fonction même du journaliste dont le métier est, sinon de porter des jugements de valeur, du moins de "situer" l'évènement, c'est-à-dire de faire ressortir sa signification telle qu'il la ressent (1). De plus, l'objectivité serait nuisible aux téléspectateurs. Pour Monsieur Romain GARY "une télévision objective est une télévision morte ... Priver le petit écran de passion, de subjectivité, c'est endormir l'opinion publique au lieu de la tenir en éveil" (2). Il rejoint ainsi Monsieur de SEDOUY qui regrette que la télévision soit considérée, par beaucoup, comme le journal officiel, attribuant cela à cette absence de prise de position qui a fait perdre sa substance au journal télévisé (3). L'objectivité apparaît, ainsi, contraire à la fonction même de ceux qui sont chargés de la pratiquer et à l'intérêt de ceux auxquels elle est destinée.
- Un second courant, convaincu de l'importance de l'objectivité, reproche, par contre, au service de la RTF de ne pas la respecter scrupuleusement. Le débat se place, alors, sur un plan politique et aboutit, souvent, à faire ressortir une main-mise du gouvernement sur le service public. C'est ainsi qu'en 1968, Monsieur Claude DURIEUX constatait que,

---

(1) Jean-Claude LOISEAU, journaliste à l'Express dans "La Télévision en chaîne" - Collection "idée fixe" - Julliard - 1971.

(2) Le Monde - 23 juin 1969.

(3) Animateur à l'ORTF, Producteur du "Chagrin et la Pitié" et de "Français Saviez-vous" - Presse-Actualité - Mars 1973 - p 16.

depuis 1964, le conseil d'administration, gardien de l'objectivité avait toujours été mis en échec par le service de liaison interministériel pour l'information (1).
Nous savons que,depuis lors, et bien avant la loi de 1974, ce service a été supprimé, mais les rapports entre le gouvernement et l'ORTF,puis les sociétés qui lui ont succédé,ne restent pas moins brulants. C'est ainsi que le 15 octobre 1973 Monsieur Arthur CONTE, alors Président Directeur Général de l'Office, dénonçait avec véhémence "les interventions politiques qui se manifestaient d'une manière intolérable sur certains directeurs ou journalistes" (2). Et c'est pour mettre fin à une telle situation que le Président de la République, Monsieur GISCARD D'ESTAING, écrivait le 17 janvier 1975, dans une lettre adressée aux quatre présidents des nouvelles sociétés de programme : "Les pouvoirs publics n'entendent pas gérer par votre intermédiaire ... c'est pourquoi ils doivent établir leurs rapports avec votre société comme ils le font avec les autres grands moyens indépendants de presse ou d'information, c'est-à-dire en s'entretenant périodiquement avec vous, à leur initiative ou à la vôtre des problèmes les plus importants de la vie de votre société, mais sans jamais intervenir dans vos responsabilité de gestion et d'information. Si vous constatiez un manquement à ce principe que je considère comme fondamental, je vous demande de m'en rendre compte ..." (3). Malgré cela, en juillet 1975, les partis signataires du programme commun décidaient de créer un comité pour le respect du droit à l'information radio télévisée. Ce comité, présidé par Madame Edmonde CHARLES-ROUX, a publié le 30 juin 1976 un document de travail qui conclut à la "mainmise du pouvoir giscardien" sur l'information radio télévisée,

---

(1) Le Monde - 20 juin 1968.
(2) Le Monde - 15-16-17 octobre 1973.
(3) Le Monde - 18 janvier 1975.

chaînes nationales et postes privés étant d'ailleurs confondus dans cette appréciation. Les auteurs de ce document estiment que les interventions de la majorité à l'antenne ou à l'écran ont été trois fois plus nombreuses que celles de l'opposition. Dès 1972, le programme commun de gouvernement notait que "radio et télévision constituent un instrument de propagande entre les mains du pouvoir ...".

Nous le voyons, le problème de l'objectivité n'est pas nouveau et les réformes successives n'ont pas calmé les réactions passionnées qu'il suscite dans le domaine politique notamment. Au-delà de ces querelles de partis, nous citerons l'opinion de Monsieur DEBBASCH qui, en 1973, dressait un constat d'échec du respect de l'objectivité aussi bien pour la France que pour les autres pays européens (1) : "l'idée d'une télévision au-dessus des mêlées n'a pas résisté à l'épreuve de l'expérience" et l'éminent auteur voyait là une des raisons justificatives de ce qu'il appelait "l'érosion du monopole" qui se manifestait tant sur le plan juridique que technique (2). Le rappel de toutes ces opinions différentes, sinon contradictoires, sur l'objectivité nous donne un aperçu des difficultés soulevées par la matière. Elles seront rencontrées par le juge chaque fois qu'il sera appelé à connaître de cette exigence maintenue par la loi de 1974 et largement étendue par les cahiers des charges, et nous devrons en tenir compte quand il s'agira d'étudier les conditions de sa violation.

---

(1) "L'évolution des monopoles de télévision" La Revue administrative 1973 - n° 148 - p 364.
contra l'exemple de la radio-télévision autrichienne citée par Monsieur Alfons DALMA, directeur des services d'information de l'ORF - Le Monde - Janvier 1973 . L'ORF obligée par la loi à l'objectivité aurait réussi en fournissant des "informations objectives et représentatives de toutes les tendances" cela de l'avis unanime de l'opinion publique et des partis politiques.

(2) L'auteur fait allusion à l'apparition de la télévision par câbles ou télédistribution qui constitue en fait un système d'antenne collective permettant de créer localement des programmes complémentaires à ceux de la RTF.

1112 - Paragraphe 2 - Qualité et moralité des programmes

"La radio-télévision est comme la langue, au dire d'Esope, la meilleure et la pire des choses : la meilleure si elle est utilisée pour éduquer et cultiver, la pire si elle contribue à l'avilissement et à l'abrutissement général" (1).

Une telle importance reconnue unanimement à la radio-télévision a conduit, d'une manière non moins unanime, à souhaiter la qualité de tous les programmes diffusés. C'est, en tous cas, ce souci qui a guidé le législateur de 1974 lorsqu'il a imposé, aux Conseils d'Administration des sociétés de radiodiffusion et de télévision, l'obligation de s'assurer de la qualité et de la moralité des programmes. Il reprenait ainsi intégralement l'article 7 de la loi de 1972 (2). Comment peut-on préciser le contenu d'une telle obligation, et quels sont les meilleurs moyens pour parvenir à la satisfaire ? Les cahiers des charges, qui précisent les missions et les objectifs des sociétés de programme, évitent toute formulation catégorique, toute définition de la qualité des programmes. Tout au plus, trouvons-nous un paragraphe consacré à la moralité des programmes : ceux-ci doivent toujours respecter "les bonnes moeurs et la moralité publique". En effet, définir le contenu d'une telle obligation s'avère impossible. Il n'est que de lire les critiques faites par la presse aux mêmes émissions de télévision ou de radio pour constater les conceptions opposées que chacun peut se faire d'une émission "de qualité" : telle émission, excellente pour les uns, apparaît comme dénuée de tout intérêt pour les autres. C'est là une manifestation de la diversité de l'esprit humain et de ses multiples exigences, variables selon les individus, et dont il n'est ni possible ni souhaitable de faire abstraction.

L'absence de définition est, cependant, compensée, dans ce domaine, par l'existence d'éléments permettant d'interpréter l'article 17 ;

---

(1) Michel BOUISSOU - *"La Réforme de la Radio-télévision et la notion de service public"* - RDP 1973 - p 42.

(2) Il faut remarquer que, pour le législateur, les émissions d'information échappent à ces critères de qualité et de moralité puisqu'elles font l'objet d'obligations distinctes. De même que les programmes ne sont, en principe, pas soumis à l'exactitude et à l'objectivité.

nous les trouvons à l'article 1er de la loi de 1974 : un programme sera "de qualité" dans la mesure où il cultive, éduque et divertit, tout ceci dans le respect de la langue française (1), et dans le but de répondre aux besoins et aux aspirations de la population. Telles sont les considérations qui doivent guider les personnes chargées de définir une politique des programmes, et qui serviront de critères au juge pour les sanctionner le cas échéant. Parmi ces dispositions légales, il en est cependant une dont le caractère équivoque doit être ici signalé : c'est la référence du législateur "aux besoins et aux aspirations de la population". Satisfaire le goût du public ne se confond pas, en effet, avec le respect de la qualité des programmes. Il faut même aller plus loin et souligner le caractère contradictoire de ces deux dispositions : un programme nouveau, plus difficile ou seulement plus ambitieux, rebute une audience naturellement paresseuse. En réalité, il y a un choix nécessaire pour toute entreprise de télévision : ou bien fournir des programmes susceptibles de satisfaire le plus grand nombre possible; il ne saurait,alors,être question de qualité, car, il s'agit d'encourager et de flatter cette paresse naturelle qui conduit à la négation de toute culture. Ou bien essayer de trouver le moyen d'élever le niveau de culture de chacun, quitte à perdre,au moins temporairement,quelques millions d'auditeurs ou de téléspectateurs.Optant résolument pour le deuxième terme de l'alternative, Monsieur Pierre VOZLINSKY, alors responsable de la musique à l'ORTF, puis nommé directeur des services et des émissions musicales à la Radio depuis la réforme de 1974, exposait ainsi la façon dont il entendait remplir sa tâche : "Prendre des risques, *cultiver l'insatisfaction*, se fixer des objectifs presque impossibles à atteindre,

---

(1) C'est en 1972 que pour la première fois cette obligation est imposée par la loi. Avant, il existait seulement un organisme interne à l'ORTF chargé des problèmes de langage : la commission du langage. Actuellement cette tâche est assumée par le "Secrétariat permanent du langage". Depuis 1974, les cachiers des charges obligent chaque société de Radio ou de Télévision à désigner un correspondant chargé des liaisons avec le secrétariat permanent au langage. Par ailleurs,chaque société doit assurer la formation et le perfectionnement linguistique de ses agents.

donner à tous la rage de s'élever" (1). C'est, en effet, la supériorité d'une radio-télévision érigée en service public monopolistique que de permettre la réalisation de tels objectifs ; les chaînes privées, dominées par les exigences du public, sont obligées de sacrifier la qualité, sous peine de perdre leur audience et donc d'être condamnées à disparaître. Le service public, et c'est sa raison d'être, fera passer l'intérêt général avant tout, même s'il doit pour cela mécontenter le plus grand nombre (2). Dès lors, en imposant à la radiodiffusion télévision française de "répondre aux besoins et aux aspirations de la population", les législateurs de 1972, puis de 1974, feraient peser sur le service public *l'obligation, non pas de satisfaire les désirs d'une catégorie d'auditeurs et téléspectateurs fussent-ils le plus grand nombre, mais de satisfaire la Nation toute entière, afin de faire naître chez tous ses composants cette "rage de s'élever" dont parlait Monsieur VOZLINSKY*. Cette haute idée de la mission du service public de l'audio-visuel prêtée au législateur dès 1972 (3) vient d'être confirmée dans les textes mêmes des cahiers des charges dont le préambule commun est ainsi rédigé : "il lui (la société) appartient ..., par la tenue de ses émissions, la recherche d'un divertissement et d'une information de qualité, *un refus de la facilité et de la vulgarité*, de justifier la confiance du pays".

Pourtant, si une telle interprétation de la loi doit faire l'unanimité, les divergences apparaissent sur les moyens à mettre en oeuvre pour parvenir à l'appliquer. Deux conceptions s'affrontent. Pour les uns, la qualité du service est subordonnée à l'absence de concurrence entre les programmes diffusés ; tout au plus peut-on admettre une certaine complémentarité entre les différentes chaînes ou entre les différentes sociétés qui leur ont succédé. Pour les autres,

---

(1) Le Monde - Interview de février 1973 - souligné par nous.

(2) Il n'est que de comparer les tirages des différents journaux français pour constater les goûts du lecteur français et partant son niveau de culture.

(3) COURVOISIER Claude - "Le nouveau statut de la RTF" - AJDA 1972 - I - p 550.

au contraire, il faut qu'existe une certaine émulation entre les différents organismes diffuseurs, cette émulation devant conduire, immanquablement, à une plus grande qualité des émissions. Complémentarité ou concurrence, les deux opinions se sont affrontées tant que l'ORTF a existé (1). Avec l'éclatement de l'Office en six unités autonomes, le législateur de 1974 a définitivement opté pour *la concurrence au sein même du service public*. C'est là, en effet, le noeud central de la réforme puisque la répartition de la redevance, entre les sociétés nationales de programme et l'établissement public de diffusion, se fait, chaque année, en fonction de la qualité des émissions diffusées (2). Clé de la répartition budgétaire, la recherche de la qualité se trouve ainsi être l'enjeu d'un véritable match entre les différentes sociétés ; la libre concurrence qui en résulte apparaît comme un excellent moyen de parvenir à de meilleures émissions. Cependant, il ne faut pas sous-estimer les dangers que peut présenter un tel système lorsqu'il s'agit de le mettre en oeuvre dans un service public. Nous avons vu, en effet, qu'il n'existe aucune définition de ce que l'on entend par "programme de qualité". Or, compte tenu de l'importance donnée par la nouvelle loi à la "qualité", il conviendrait de trouver un moyen de l'apprécier et de l'évaluer avec précision, et il va sans dire que les exigences du service public ne peuvent être satisfaites que dans la mesure où les critères d'appréciation retenus leur sont parfaitement adaptés. Tel n'est sans doute pas le cas du dispositif mis en place en application de la loi de 1974. L'appréciation de la qualité se traduit par un système de notation qui est

---

(1) Le mot concurrence était déjà employé en 1969 par le président POMPIDOU lors de la mise en place d'unités autonomes de programme et d'information chaîne par chaîne. Très vite on avait décelé les défauts du système : doublons, concentration des temps forts aux mêmes heures ... On s'était alors remis à harmoniser les programmes en n'employant plus que le mot de compétition. Et Monsieur Arthur CONTE allait bientôt vanter les vertus de la "complémentarité dans l'émulation", ce qui allait l'amener à entrer en conflit direct avec Monsieur MALAUD alors ministre de l'information et partisan en 1973 d'une spécialisation des chaînes.

(2) Article 20 de la loi du 7 août 1974.

double : c'est tout d'abord une commission de personnalités compétentes qui doit donner chaque année une appréciation chiffrée de la qualité des programmes ; mais, parallèlement, des sondages sont organisés auprès d'un échantillon de télespectateurs et c'est le résultat de ces sondages qui fournit la seconde appréciation chiffrée ; de sorte que la note de qualité résulte de la synthèse des deux notes. Or, l'utilisation des sondages,comme critère d'appréciation de la qualité,ne va-t-elle pas à l'encontre du but assigné par la loi au service public de la Radio télévision française ? N'y a-t-il pas incompatibilité entre l'obligation pour les sociétés de programme de justifier la confiance du pays en évitant la facilité et la vulgarité (1) et la nécessité pour ces mêmes sociétés de se procurer des ressources financières en satisfaisant le plus grand nombre d'auditeurs et télespectateurs ? Les plus grandes réserves ont été exprimées, dès 1974, par certains réalisateurs de la télévision. Ils ont vu dans ce système une condamnation de ces émissions "qui concernent moins le grand public qu'un public ... Ces émissions sans lesquelles, la télévision risque à brève échéance de manquer à ses devoirs vis à vis de la société française elle-même" (2). Le système a fonctionné de juin 1975 à juin 1976 et une année d'expérience permet de porter une appréciation :

- quant à son influence sur la répartition de la redevance, elle est réelle puisque la synthèse des différentes notes produit cette année des variations d'une chaîne à l'autre de l'ordre de 7 millions de francs (3).
- quant à son influence néfaste sur la créativité, elle est non moins certaine puisque le gouvernement a éprouvé le besoin d'y remédier en prenant certaines mesures décidées

---

(1) Préambule des cahiers des charges déjà cité.

(2) Jean-Marie DROT - Le Monde - 25-26 mai 1975.

(3) Voir le détail des notes prises en compte - Document annexe n° 3 A.

en conseil des ministres, le mercredi 22 juillet. Il s'agit en réalité de simples "recommandations" destinées à favoriser la création d'émissions et l'accès de nouveaux talents aux antennes de la télévision française. Elles sont, certes, précises puisqu'elles fixent des chiffres et des quotas, mais on peut s'interroger sur leur efficacité, car, n'étant pas inscrites aux cahiers des charges, elles sont dépourvues de sanction juridique (1).

Il s'agit là d'une question dont il nous fallait souligner l'importance. *Pour pouvoir exiger, de la part des organismes de la RTF, le respect des obligations de service public, il faut que leurs structures et leurs moyens d'existence le leur permettent.* Est-ce encore le cas actuellement ? Le juge chargé de sanctionner tout manquement à la qualité devra, auparavant, répondre à cette question et en tirer les conséquences.

Ainsi, nous venons de constater combien il est malaisé d'analyser cette première obligation que la loi fait peser sur le service public de la RTF et qui consiste à diffuser des émissions conformes à sa mission. En revanche, beaucoup plus précise dans les textes, et donc plus facile à analyser, nous apparaît la seconde obligation statutaire de la RTF : garantir la liberté d'expression.

112 - Section 2 - Garantir la liberté d'expression

Un organe de presse, quel qu'il soit, représente toujours, pour toute personne désireuse de communiquer sa pensée, le moyen d'atteindre le plus grand nombre. Parmi tous les organes de presse français, la RTF occupe une place de choix du seul fait de son impact. C'est pourquoi, le législateur a voulu que ces moyens techniques, dont le service public détient le monopole, puissent être utilisés pour

---

(1) La seule sanction paraît être la non-reconduction des mandats des actuels dirigeants à la fin de l'année 1977. Voir le détail de ces mesures en annexe - document n° 3 B.

servir cette liberté d'expression consacrée par la constitution de 1789. Pour cela, deux possibilités s'offraient au législateur, il les a toutes deux utilisées :

- L'obligation de garantir la liberté d'expression pèse sur le service public de la RTF au même titre que l'obligation d'informer et de distraire. Dans ce cas, la personne désireuse de s'exprimer sur les antennes doit, tout naturellement, s'adresser aux sociétés de programme pour qu'elles lui accordent l'accès sur les antennes. Celui-ci est laissé à l'appréciation des organes dirigeants de chaque société.
- Mais, la liberté d'expression se concrétise, également, à la RTF par la possibilité d'accéder *directement* sur les antennes, d'une manière totalement indépendante. Le droit de s'exprimer, prévu par le législateur, est alors soustrait à l'appréciation de l'organisme diffuseur qui est considéré comme le simple détenteur exclusif des installations techniques de radio et de télévision. C'est la reconnaissance d'un véritable "droit à l'antenne" ; il représente un formidable moyen de communication que seul le législateur a le pouvoir d'accorder.

Nous étudierons l'une et l'autre modalité actuellement prévues par les textes.

1121 - Paragraphe 1 - L'accès sur les antennes laissé à l'appréciation de l'organisme diffuseur

Le service public de la RTF a pour mission d'assurer "un égal accès à l'expression des principales tendances de pensée et des grands courants de l'opinion". Cette obligation figure à l'article 1er de la loi de 1974 qui précise qu'un temps d'antenne doit être mis régulièrement à leur disposition. C'est aux conseils d'administration des différentes sociétés qu'est confié le soin d'exécuter cette mission, puisque l'article 17 de la loi de 1974 leur impose de "veiller à l'expression des principales tendances de pensée et des grands courants de l'opinion".

Cette obligation n'est pas nouvelle. Elle figurait déjà à l'article 7 de la loi de 1972. *Elle permet d'exiger, des organismes diffuseurs, une ouverture du service public aux grands courants de l'opinion, mais elle laisse intact le pouvoir de décision de chaque conseil d'administration quant à l'élaboration de ses programmes.* C'est à lui qu'il revient d'apprécier ce que l'on entend par "principales tendances de pensée" et "grands courants de l'opinion" ; à lui, également, d'imaginer la manière dont se fera cet accès sur les antennes. La plus grande latitude lui est ainsi laissée dans le choix des personnes admises à s'exprimer sur ses antennes. Par contre, ce choix étant fait, les bénéficiaires doivent être traités d'une manière égale et cela signifie, sans doute, que tous doivent disposer du même temps sur les antennes, ainsi en décide la loi. En outre, les cahiers des charges de chaque société précisent qu'elle doit veiller "au pluralisme et à l'équilibre des opinions qui s'expriment à travers ses programmes. Elle ne peut déléguer cette responsabilité à quiconque et ne peut permettre qu'une émission ou une série d'émissions constitue une tribune exclusive pour une famille de pensée de croyance ou d'opinion". Telles sont les obligations qui pèsent sur toutes les sociétés de programme en général. Cependant, parmi celles-ci, le législateur a fait une place à part à FR3 en lui imposant le respect d'obligations plus précises.

Chargée par le législateur de réserver une place privilégiée à "l'organisation d'émissions consacrées à l'expression directe des diverses familles de croyance et de pensée", son pouvoir d'appréciation se trouve réduit par les articles 16 et 17 de son cahier des charges. Certes, c'est au conseil d'administration qu'il appartient de fixer la liste des représentants des familles de pensée et de croyance, mais il peut prendre, au préalable, l'avis d'une commission consultative créée par le premier ministre. Surtout, le président de la société ne peut s'opposer à la diffusion d'une émission que lorsque les propos tenus sont de nature à entraîner des poursuites judiciaires et, dans ce cas, il doit, au préalable, recueillir l'avis de la commission consultative. Par ailleurs, cette société doit consacrer, chaque semaine, cinq émissions d'un quart d'heure ou un temps d'antenne équivalent à l'accomplissement de cette mission. Cette obligation ne disparaît que

pendant le déroulement de campagnes électorales. Ces dispositions sont une innovation du législateur de 1974. Elles sont autant de garanties supplémentaires de la liberté d'expression à la RTF, mais ne constituent nullement un droit à l'antenne accordé,seulement,à certaines personnes,par le législateur.

1122 - Paragraphe 2 - L'accès sur les antennes accordé directement par les textes

La reconnaissance d'un droit à l'antenne, au profit d'une personne ou d'un organisme, constitue une véritable exception au monopole de programmation confié aux sociétés de programme, *puisqu'il permet aux titulaires de ce droit d'échapper à tout contrôle de la part de ces organismes*. Seul le législateur pouvait accorder un tel pouvoir ; il l'a fait dans certains cas bien précis :

1°) Le droit à l'antenne du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif

Ce droit est reconnu à l'article 16 de la loi du 7 août 1974.

- Au profit du pouvoir exécutif

Il permet au gouvernement de "faire programmer et diffuser toutes déclarations ou communications qu'il juge nécessaires", et cela,à tout moment, pourvu que ces émissions soient annoncées comme émanant du gouvernement. La reconnaissance de ce droit est confirmée à l'article 11 du cahier des charges de chaque société. Il faut préciser qu'il ne s'agit pas là d'une innovation de la loi de 1974. Ce droit existait,en France,depuis la loi du 27 juin 1964 et il n'était contesté par personne. En effet, dans presque tous les états, on a accordé, depuis longtemps, aux gouvernements en place, le droit de communiquer sur les antennes de radio et de télévision tout ce qu'ils désirent et quand ils le désirent. Chargé de gérer les intérêts collectifs de la nation, un gouvernement doit pouvoir s'exprimer,officiellement,sur les antennes.

Bien plus que comme un droit privilégié accordé à une force politique, ce droit à l'antenne du gouvernement apparaît comme une nécessité répondant à un double impératif : celui, pour tout citoyen, de connaître l'opinion et les projets de ceux qui les gouvernent ; celui, pour le gouvernement, de pouvoir agir rapidement sur la population de la nation en cas de circonstances exceptionnelles.

- Au profit du pouvoir législatif

La reconnaissance d'un droit à l'antenne au profit du gouvernement devait conduire à s'interroger sur le point de savoir s'il convenait d'accorder un droit équivalent aux organes parlementaires. Il peut, en effet, paraître légitime d'accorder au parlement le même droit de communication directe avec le peuple. Ainsi que l'a fait observer Monsieur DILIGENT, rapporteur du projet de statuts de l'ORTF en 1972, devant le sénat, "l'Etat ne s'identifie pas au seul pouvoir exécutif ; les pouvoirs publics comprennent également les pouvoirs délibérants ... S'il est important pour le gouvernement d'avoir un libre accès aux ondes, il ne l'est pas moins aux représentants de la souveraineté nationale de faire connaître leur point de vue" (1). Pourtant, c'est contre une telle conception que devait s'élever le gouvernement de l'époque par la voix de son secrétaire d'Etat, Monsieur Philippe MALAUD. Pour ce dernier, admettre un droit d'antenne au profit des assemblées parlementaires aboutissait à "modifier les rôles respectifs des pouvoirs publics tels qu'ils ressortent de la constitution". On peut, en effet, convenir que, si l'existence de ce droit apparaît comme une nécessité pour

---

(1) J.O. Sénat - 29 juin 1972 - p 1404.

tout pouvoir exécutif, il n'existe rien de tel à l'égard du pouvoir législatif, les arguments qui conduisent à le lui accorder procèdant bien plutôt d'un souci d'assurer l'équilibre des pouvoirs (1). C'est, selon nous, ce souci que traduit l'article 16 alinéas 3 et 4 de la loi de 1974 ainsi libellé : "La radiodiffusion ou la télévision des débats des assemblées parlementaires s'effectue sous le contrôle du bureau de chacune de ces assemblées. Un temps d'antenne égal est accordé aux groupes parlementaires de la majorité et à ceux de l'opposition". Ainsi, sans accorder à la représentation parlementaire le droit de s'adresser au public directement sur les antennes, la loi oblige les sociétés de programme à retransmettre les débats et cette obligation est,sans aucun doute, distincte de l'obligation d'information qui pèse sur les organismes de la RTF. Il s'agit de la reconnaissance d'un droit d'antenne dont les conditions de mise en oeuvre présentent des particularités dues au grand nombre de personnes qui composent les organismes titulaires de ce droit. Précisons que l'obligation de retransmettre ces débats est limitée, par les cahiers des charges, aux sociétés de télévision TF1 et A2,et qu'une décision du conseil des ministres, du 4 février 1976, a fixé à douze le nombre d'émissions consacrées chaque année au Parlement.

Ce droit à l'antenne des pouvoirs publics fut, pendant longtemps, le seul reconnu par le législateur : les mêmes raisons ne justifiaient pas, en effet, la reconnaissance de ce même droit aux autres forces politiques. Celles-ci durent attendre la loi de 1974 pour pouvoir s'exprimer librement sur les antennes de la RTF.

---

(1) En ce sens, voir Claude COURVOISIER - op. cit. p 561.

2°) Le droit à l'antenne des formations politiques et des organisations professionnelles représentatives

L'article 15 de la loi du 7 août 1974 édicte : "Le cahier des charges (de chaque société de programme) prévoit un temps minimum d'antenne permettant aux formations politiques et aux organisations professionnelles représentatives de s'exprimer librement". Malgré l'imprécision de la formule employée, quant aux titulaires du droit et au temps dont ils pourront disposer, la reconnaissance d'un droit à l'antenne, par le législateur, ne fait aucun doute : il est clair que certains groupements professionnels ou politiques pourront s'exprimer sur les antennes, en marge des programmes définis par les sociétés de programme, *échappant ainsi à tout contrôle de leur part tant sur le contenu de l'intervention que sur son opportunité*. La reconnaissance de ce droit, au profit, notamment, des syndicats et des partis politiques, était souhaitée par de nombreux parlementaires depuis 1964. En 1972, lors des débats à l'assemblée nationale, des députés socialistes et communistes avaient présenté un amendement en ce sens (1). Monsieur Phillipe MALAUD, lui-même, lors de la présentation du projet de loi à l'assemblée nationale, devait déclarer : "L'ouverture du service public ne doit pas être confondue ... avec sa propre activité d'information. Ce n'est rien d'autre que l'obligation pour l'Office de diffuser l'expression des opinions les plus représentatives. Cela vaut en premier lieu pour le gouvernement... Cette faculté doit être ouverte aussi, dans les mêmes conditions, aux représentants des principaux courants de l'opinion française" (2). Pourtant, de tels

---

(1) J.O. Ass. nat. 17 juin 1972 - p 2614.

(2) J.O. Débats Ass. nat. 15 juin 1972 - p 2510.

amendements ne furent jamais accueillis avec succès. Malgré les paroles de son secrétaire d'Etat, le gouvernement manifesta une opposition formelle à la reconnaissance d'un droit à l'antenne permanent au profit d'autres personnes que le gouvernement. La loi de 1974 met fin à cette polémique et les précisions contenues dans les cahiers des charges doivent permettre la mise en oeuvre de ce droit : ont accès à ces émissions les formations politiques représentées à l'Assemblée Nationale et au Sénat par au moins vingt parlementaires et les organisations professionnelles représentatives à l'échelon national (1). La société de Radio et deux sociétés de télévision (TF1 et A2) sont tenues d'organiser une émission régulière. La périodicité de ces émissions n'est pas précisée pour la Radio ; par contre, elle doit être déterminée par les dispositions annuelles des cahiers des charges des deux sociétés de télévision (2). En outre, il faut signaler que le gouvernement, à la demande de ces sociétés, a précisé les modalités d'application de cette obligation au cours du conseil des ministres du 4 février 1976. Ces émissions doivent avoir lieu tous les quinze jours. Il doit y avoir 28 émissions par an, sur les deux chaînes de télévision réunies, qui

---

(1) C'est la loi du 11 février 1951 (c. Trav. L. 133-2) qui définit les critères de la représentativité. Ils sont au nombre de cinq : les effectifs, l'indépendance, les cotisations, l'expérience et l'ancienneté du syndicat, l'attitude patriotique pendant l'occupation. Par son laconisme, ce texte laisse de nombreux problèmes en suspens : il suppose, notamment, qu'une autorité applique ces différents critères aux formations syndicales et ceci revient actuellement à l'administration, sous le contrôle du juge pour excès de pouvoir. L'organe compétent est celui qui a, dans ses attributions, la question à propos de laquelle il est fait appel aux syndicats les plus représentatifs. La jurisprudence du Conseil d'Etat sur ce point est particulièrement abondante.

(2) Cahier des charges - Radio - art. 15
TF1 - art. 16-17
A2 - art. 16-17.

seront réparties entre les formations politiques par égalité de temps entre majorité et opposition. Radio-France est astreinte au même système et devra programmer 14 émissions. La troisière société de télévision (FR3), spécialement désignée par le législateur pour être au service de la liberté d'expression (1), devrait, plus encore que les autres organismes, permettre l'accès direct sur ses antennes aux titulaires du droit d'antenne. Telle était, sans nul doute, l'intention des auteurs de son cahier des charges dont les dispositions diffèrent sensiblement des trois autres. Pourtant, il n'est pas sûr que le but poursuivi soit atteint. Nous avons vu que les articles 16 et 17 du cahier des charges obligent la société FR3 à consacrer, chaque semaine, cinq émissions d'un quart d'heure à "la libre expression des diverses familles de croyance et de pensée". Celles-ci sont définies par le conseil d'administration de la société. Cependant, cette liberté de choix est supprimée précisément en ce qui concerne les organisations professionnelles et les formations politiques représentatives qui en font partie de droit : le droit d'antenne de ces groupements semble, ainsi, respecté. *Pourtant, en faisant entrer ces groupements, titulaires d'un droit d'antenne, dans la catégorie des diverses familles de croyance et de pensée, non titulaires de ce droit, cette disposition crée une grave ambiguïté.* Nous avons vu, en effet, que le Président de la société FR3 peut s'opposer à la diffusion d'une émission, lorsque les propos tenus par le représentant d'une "famille de croyance ou de pensée" sont de nature à entraîner des poursuites judiciaires. Or, l'existence d'un tel pouvoir est totalement incompatible avec l'exercice

---

(1) Art. 10 - Loi du 7 août 1974 déjà cité.

d'un droit d'antenne. En prenant des dispositions communes pour des droits fondamentalement différents, les rédacteurs des cahiers des charges de FR3 ont commis une confusion regrettable : elle aboutit à vider le droit d'antenne de sa substance lorsqu'il s'exerce par l'intermédiaire de la société qui devait être, selon le voeu du législateur, sa tribune d'élection.

3°) Le droit à l'antenne des participants aux campagnes électorales

L'article 16 de la loi du 7 août 1974 oblige les sociétés nationales de programme à "produire et à programmer les émissions correspondant aux campagnes électorales". Cette disposition figure dans le même article que le droit à l'antenne reconnu au gouvernement et aux assemblées parlementaires. Elle constitue, sans aucun doute, la reconnaissance de ce même droit aux participants de certaines campagnes électorales : celles qui sont organisées pour l'élection du président de la République et des assemblées parlementaires. Il en va de même pour les émissions de propagande autorisées avant les référendums (1). C'est la première fois que ce droit est proclamé, d'une manière générale, dans une loi consacrée au service public de la RTF. Pourtant, ce n'est pas une innovation de 1974. Un décret du 14 mars 1964 consacrait déjà ce droit à l'antenne, au profit des candidats à la présidence de la République et une loi du 29 décembre 1966 faisait de même, au profit des différents partis politiques pour chaque élection législative. En l'absence de

---

(1) Cahier des charges - Radio - art. 12 et 13
TF1 - art. 13 et 14
A2 - art. 13 et 14
FR3 - art. 12 et 13.

disposition législative expresse emportant leur abrogation et malgré les remaniements que nécessite leur maintien dans le cadre de la loi nouvelle, nous ne pouvons pas en négliger l'étude.

a) Le Décret du 14 mars 1964

C'est à l'occasion de l'élection du président de la République au suffrage universel, en décembre 1964, que, pour la première fois, un texte accorde, d'une manière permanente, l'accès direct aux antennes de l'ORTF à certaines personnes : en l'occurence les candidats à la présidence de la République. Ce décret, qui réglemente d'une manière générale toutes les modalités de l'élection, précise, notamment, dans son article 12 : "chaque candidat dispose sur les antennes de la radiodiffusion française, au premier tour de scrutin, de deux heures d'émission télévisée et de deux heures d'émission radiodiffusée ... chacun des deux candidats, au second tour de scrutin, dispose dans les mêmes conditions de deux heures d'émission télévisée sur les antennes de la radiodiffusion télévision française". En outre, une commission nationale de contrôle est chargée de veiller au respect de toutes les dispositions contenues dans le décret relatif à la campagne électorale et, en particulier, au respect de l'égalité entre les candidats, sur un plan général, et donc dans leurs conditions d'accès à la RTF. Cette commission est composée de cinq membres : le vice-président du Conseil d'Etat, le premier président de la Cour de Cassation, le premier président de la cour des comptes, deux membres du Conseil d'Etat, de la cour de cassation ou de la cour des comptes désignés par les trois membres de droit. Elle est assistée de quatre fonctionnaires. Il s'agit là, incontestablement, de la reconnaissance d'un véritable droit à l'antenne, les dirigeants de la RTF n'ayant aucun pouvoir d'appréciation sur les

personnes dont ils sont obligés de diffuser les interventions. Plus encore, l'organisation matérielle leur échappe, puisque c'est le ministre de l'information qui fixe le nombre, la durée et les horaires des émissions et qui se trouve ainsi chargé de la mise en oeuvre du texte.

b) La loi du 29 décembre 1966

C'est le législateur qui, le 29 décembre 1966, (1) devait reconnaître aux partis et groupements politiques le droit d'utiliser les antennes de l'Office de la radiodiffusion télévision française,pour leur campagne en vue des élections législatives. Monsieur Yvon BOURGES alors secrétaire d'Etat du ministre de l'Information présentait ainsi le projet soumis à l'Assemblée Nationale : "Il s'agit d'éclairer les citoyens sur les options politiques fondamentales. Le but des élections législatives est de donner au pays les moyens d'un gouvernement. C'est en fonction de cet objectif que doivent être définies les conditions de l'usage de la radiodiffusion et de la télévision" (2). S'inspirant très largement du décret du 14 mars 1964, le législateur devait mettre à la disposition des partis et groupements représentés à l'Assemblée Nationale une durée d'émission de trois heures pour le premier tour de scrutin, ce temps étant réparti d'une manière égale entre les groupes de la majorité d'une part et ceux de l'opposition d'autre part. La même répartition est prévue pour le deuxième tour, mais le temps d'émission consacré à l'exercice de ce droit à l'antenne par leur titulaire est alors réduit à 1 h 30. Le temps attribué à chaque groupement

---

(1) J.O. Ass. Nat. 30 décembre 1966 - Art. L 167-1 du Code électoral.

(2) J.O. Ass. Nat. - décembre 1966.

ou parti de la majorité ou de l'opposition est fixé, par accord, entre les présidents de ces groupes. A défaut d'accord amiable, c'est le bureau de l'Assemblée Nationale qui tranche. De plus, afin de donner la possibilité de s'exprimer à de nouvelles formations politiques non encore représentées à l'Assemblée Nationale, il est prévu que tout parti ou groupement présentant au premier tour de scrutin 75 candidats, au moins, aura accès aux antennes de ce qui était encore l'ORTF, pendant 7 minutes au premier tour, et 5 minutes au second. Il s'agit, sans aucun doute, comme en 1964, de la reconnaissance d'un véritable droit à l'antenne, les organes dirigeant de la RTF n'ayant, là encore, aucun pouvoir pour accorder ou, au contraire, refuser l'accès sur les antennes, ni même pour mesurer le temps d'émission.

Tels sont, selon nous, les seuls droits à l'antenne dont le respect s'impose aux sociétés de programme.

Pourtant, notre étude risquerait d'être incomplète si nous ne faisions état de l'apport effectué dans ce domaine par les cahiers des charges des sociétés de programme. Ceux-ci font, en effet, peser sur les sociétés de Radio ou de Télévision l'obligation de diffuser certains messages ou émissions dont la conception leur échappe totalement. *Il s'agit là de véritables droits d'antenne créés par voie réglementaire.* Deux d'entre eux, parce qu'ils visent des domaines très limités et spécifiés par les textes, ne présentent pas de dangers : ils découlent de l'obligation qui pèse sur les sociétés de Radio et TF1 de diffuser des émissions religieuses et de l'obligation qui pèse sur TF1 et A2 de diffuser des messages de la sécurité routière. Le troisième, par contre, par sa généralité même, nous paraît porter gravement atteinte à l'autonomie des sociétés de Radio et de Télévision TF1 et A2 telle qu'elle a été voulue et conçue par le législateur. Cette disposition est ainsi libellée : "La société doit diffuser à des heures d'écoute favorables des émissions ou messages relatifs aux grandes causes nationales telles qu'elles ont été définies par la circulaire du Premier ministre en date du 26 octobre 1972. Le coût des

messages, sauf celui provenant de la diffusion est à la charge des organismes habilités". Appliqué à la lettre, cet article oblige les sociétés de programme à faire passer sur leurs antennes des émissions conçues par certains organismes chargés dè "grandes causes nationales" ... Or, ceci nous paraît inadmissible pour deux raisons :

1) Seul, le législateur peut créer un droit d'antenne, car, c'est une limite importante aux pouvoirs qu'il accorde lui-même aux sociétés de programme pour qu'elles assument le service public de la RTF.

2) Chaque fois que le législateur crée un tel droit, son titulaire est déterminé (le gouvernement, les assemblées parlementaires ...) ou au moins déterminable (partis politiques et organisations professionnelles). Au contraire, cette disposition ne contient aucune précision, tant sur ce qu'il faut entendre par "grandes causes nationales", que sur les organismes qui s'en occupent. Le texte renvoie pour cela à une circulaire du premier ministre. Ainsi, il fait dépendre d'une mesure d'ordre intérieur à l'administration la détermination des personnes ou organismes bénéficiaires du droit d'antenne. Pour ces différentes raisons, la mise en oeuvre de cette disposition représente, selon nous, un danger pour les sociétés de programme : certaines "grandes causes nationales" non énumérées dans cette circulaire ne pourront-elles prétendre, elles aussi, avoir accès sur les antennes des différentes sociétés ? Il n'est pas sûr, alors, que celles-ci puissent se retrancher valablement derrière ce texte. Dès lors, il convient de l'interpréter restrictivement. En particulier, *il faut conserver aux sociétés de programme tous pouvoirs de décision quant à la diffusion de ces émissions. C'est faire disparaître le droit d'antenne ; c'est sans doute aller contre l'esprit du texte ; mais le caractère général des termes employés le permet et les dispositions législatives régissant le service public de la RTF l'imposent.*

Ainsi, sont définies par la loi et précisées par les cahiers des charges les obligations statutaires qui pèsent sur les organismes de la RTF : celles dont la violation est susceptible d'entraîner leur responsabilité. Quels sont les problèmes posés par la sanction de ces obligations ? C'est ce que nous allons étudier dans un chapitre second.

12 - CHAPITRE 2 - LA SANCTION DES OBLIGATIONS STATUTAIRES

Si l'analyse des obligations statutaires a fait l'objet, de notre part, d'un long développement, c'est que la détermination de leur contenu est essentielle pour caractériser l'existence d'un fait générateur de responsabilité civile dont l'organisme, chargé du service public, serait l'auteur. Ce fait, pour être sanctionné dans le cadre général de la responsabilité civile, doit présenter deux caractères :

1) Il doit être fautif et la preuve de cette faute doit être rapportée par le demandeur.
2) Il doit avoir causé un dommage qui, pour être pris en considération, doit être un dommage personnellement subi par le demandeur (1).

L'étude de ces conditions fera l'objet des deux sections de ce chapitre.

121 - Section 1 - La faute qui engendre la violation des obligations statutaires.

La faute, exigée par l'article 1382 du code civil, n'est jamais présumée et toute victime, qui demande réparation, se trouve confrontée au problème de la preuve de cette faute. Elle doit, notamment,

---

(1) Le droit français a toujours refusé d'admettre "l'action populaire".

démontrer ce que l'on a coutume d'appeler "l'élément illicite" de la faute, c'est-à-dire que le fait reproché est blamable, injuste aux yeux de la société, contraire au droit (1). Or, la tâche est plus ou moins facile selon la nature des obligations violées :

- S'il s'agit d'une *règle de droit précise*, le caractère illicite de l'acte accompli découle de la simple violation de la règle de droit. *La faute consiste en un fait qu'il suffit de constater*. Ainsi en est-il, par exemple, en matière de servitudes où le simple fait de mesurer la hauteur d'un arbre suffit pour révéler l'illicéité (2).
- S'il s'agit de la *règle générale de ne pas nuire à autrui*, le caractère illicite de l'acte n'est révélé que par une *attitude qui ne peut être qualifiée de fautive qu'à la suite d'un jugement de valeur* porté par le magistrat saisi de l'action.

Appliquant cette distinction au droit pénal, Monsieur CARBONNIER considère qu'"il agit comme un révélateur de l'illicite dans la responsabilité civile" ; mais, ajoute cet auteur, "il ne peut remplir cette fonction qu'autant qu'il incrimine un fait précis et non une attitude" (3). De telles considérations peuvent être utilement transposées aux obligations statutaires de la RTF, ainsi que nous allons le constater dans deux paragraphes successifs.

1211 - Paragraphe 1 - Le fait fautif

Certaines obligations statutaires sont, aux organismes de la RTF, ce que les règles du code de la route sont, aux conducteurs : la faute se déduit de leur violation, indépendamment de toute appréciation portée, par le juge, sur la conduite de l'individu.

Il en est ainsi, en premier lieu, de l'obligation de respecter le droit d'antenne accordé par le législateur. Obligation que l'on peut comparer à une "obligation de résultat" en matière de responsa-

---

(1) Voir Jean CARBONNIER - Droit civil - Tome 4 *"Les Biens et les "Obligations"* - 8ème édition - Thémis 1975 - n° 95 et ss.

(2) Cf. art. 672 et ss. du Code Civil.

(3) Op. cit. n° 178.

bilité contractuelle, elle consiste, nous l'avons vu, à laisser certaines personnes disposer d'un certain temps d'antenne. La violation de cette obligation suffit, alors, pour caractériser la faute. Il en va de même, à un degré moindre cependant, de l'obligation de ne divulguer que des informations exactes. La violation de cette obligation résulte,encore,de la confrontation avec les faits ; mais il sera tenu compte des difficultés rencontrées par l'informateur pour qualifier cette violation de fautive.

Quant aux autres obligations statutaires, leur analyse a fait ressortir l'imprécision de leur contenu. Comment, dès lors, caractériser leur violation fautive si ce n'est par une appréciation de la conduite de l'auteur du dommage ?

1212 - Paragraphe 2 - La conduite fautive

Les obligations statutaires qui échappent à toute définition précise, tant dans la loi que dans les cahiers des charges, sont,actuellement,les plus nombreuses : les difficultés rencontrées,par le juge,dans ce domaine de la preuve de la faute,ne le seront pas moins.

Critères essentiellement subjectifs, la qualité comme la moralité des programmes sont conçues différemment,selon les individus : obligation parmi les plus essentielles de la RTF, elles sont également les plus floues, et caractériser leur violation relève d'une appréciation souveraine des juges.

L'exigence d'objectivité, bien que mieux définie depuis 1974, est assimilable aux obligations de moyens rencontrées dans le domaine contractuel : les organismes de la RTF doivent prendre toutes les mesures pour y satisfaire, mais il ne s'agit nullement pour eux d'obtenir un résultat défini,a priori,par la loi. En 1968, Monsieur LE THEULE, alors secrétaire d'Etat à l'information, définissait l'objectivité comme "un but jamais atteint ... un idéal qui soutient l'honnêteté des journalistes" (1). Obligation de moyens,également,pour le Tribunal de

---

(1) J.O. Ass. Nat. 19 novembre 1968 - n° 4707.

Grande Instance de Paris qui, en 1969, condamna l'ORTF comme civilement responsable pour "manquement au devoir de prudence qui s'impose à l'information" (1). En l'espèce, le fait contesté s'était produit au cours de l'émission "Contact" consacrée à la jeunesse. Pendant l'une de ses diffusions sur l'enseignement par correspondance, une présentatrice a appelé l'attention des jeunes sur l'existence d'un organisme susceptible de leur fournir le maximum de garanties. L'école universelle, qui n'était pas membre de cet organisme, s'était alors estimée lésée.

Reste, enfin, cette obligation, qui pèse sur toutes les sociétés de programme, de veiller à l'expression des principales tendances de pensée et des grands courants de l'opinion en mettant régulièrement un temps d'antenne à leur disposition. Certes, chaque cahier des charges précise que chaque société doit veiller au pluralisme et à l'équilibre des opinions qui s'expriment à travers ses programmes, et qu'elle ne peut permettre qu'une émission ou une série d'émissions constitue une tribune exclusive pour une famille de pensée, de croyance ou d'opinion ; mais il n'existe aucune définition de ce que l'on entend par "principale tendance de pensée" ou "grand courant de l'opinion". Il appartient à chaque responsable d'utiliser ces différents concepts comme il l'entend et la même liberté est constatée dans la répartition du temps d'antenne entre les différentes personnes choisies. Seule, la société FR3 est soumise à des normes plus strictes, mais elles ne lui ôtent pas son pouvoir d'appréciation et gardent, ainsi, à cette obligation, son caractère d'obligation de moyen.

Aussi, chaque fois qu'une victime invoque la violation d'une de ces obligations statutaires, le juge doit rechercher la faute de l'auteur du dommage. Or, s'il s'agit là d'une démarche classique dans le domaine de la responsabilité, en général, son application à des organismes aussi originaux que ceux de la RTF soulève certaines difficultés. Le juge chargé d'apprécier la faute chez l'auteur d'un dommage

---

(1) TGI Paris - 3 décembre 1969 - Décision inédite rapportée dans le document annexe n°4 - souligné par nous.

doit, en effet, procéder par comparaison, par référence au type abstrait de "l'homme prudent et diligent". Or, les sociétés chargées d'assumer le service de la RTF sont des organismes sur qui pèsent des obligations qui leur sont propres et dont la conduite n'est comparable à aucun autre établissement. Cette originalité se marque à deux points de vue :

- D'une part, à l'égard des autres services publics. Tous fonctionnent dans un but d'intérêt général et, pour y satisfaire, sont soumis à certaines obligations ; mais, ces obligations varient en fonction de la prestation fournie ; la RTF est le seul service public créé pour informer et divertir. De plus, les services publics relevant du droit privé sont, le plus souvent, liés aux usagers par un contrat et le non-respect de leurs obligations relève de la responsabilité contractuelle. Rien de tel pour les organismes de la RTF dont l'usager se trouve dans une situation statutaire.
- D'autre part, à l'égard des autres organes de presse. Informer et distraire est le but poursuivi par tous : cependant, ce qui est une faculté pour les autres, est une obligation pour les organismes de la RTF (1). De plus, ils ne doivent pas se contenter d'informer et de distraire, ils doivent le faire selon certains critères qui ne pèsent sur aucune autre presse : objectivité, qualité, moralité, exactitude sont le plus souvent foulées au pied par tous les quotidiens ou hebdomadaires français ; pour bon nombre de personnes, c'est même à cause de cela qu'ils présentent quelque intérêt ! De même, tous les journaux de la presse écrite ainsi que les postes de radio périphériques choisissent, en toute liberté, les personnes dont

---

(1) C'est l'existence de l'ORTF qui a transformé la liberté d'expression, liberté publique en droit à l'information, droit public individuel. On ne peut en effet rien tirer de ces prétendus droits tant qu'une loi positive ne les a pas mis en oeuvre par une organisation appropriée.

ils souhaitent la collaboration. Un grand nombre de dommages causés par ces journaux ne seront donc pas réparés, parce qu'on ne peut leur reprocher aucune faute (1). Les mêmes dommages, s'ils sont causés par les organismes de la RTF, pourront être réparés, dans la mesure où les obligations statutaires n'auront pas été respectées. C'est ainsi que l'ORTF s'est vu demander des dommages et intérêts, pour une critique formulée par Pierre BELLEMARE au sujet du siège sur lequel il était assis, pendant une émission. Une telle demande, contre un autre organe de presse, serait impensable ... et celle-ci n'est citée qu'à titre d'exemple.

Ainsi le juge, chargé d'apprécier la faute civile d'après la coutume ou les usages en la matière, se heurte à un vide total en ce qui concerne le service public de la RTF. Il lui appartient, alors, de créer, d'innover, d'improviser pour définir, dans chaque circonstance, en quoi consiste, par exemple, l'objectivité d'une information ou la qualité d'un programme. Et la portée de chaque décision dépasse le cas précis pour lequel elle a été rendue, car, en l'absence de textes précis, ce sont les décisions de justice qui tiennent lieu de directives pour les dirigeants des organismes de Radio ou de Télévision. C'est ainsi que la Cour d'Appel de Lyon a précisé ce que l'on pouvait exiger de l'ORTF au nom de l'objectivité. La Cour devait se prononcer sur une action intentée contre l'ORTF par une société de fabrication d'articles de pyrotechnie : la Société PYRAGRIC. Celle-ci reprochait à l'Office d'avoir cité le nom d'une société concurrente, la Société RUGGIERI. En réponse à cette action, "la Cour

---

(1) Nous sommes, en effet, dans le domaine des conflits de droit : il existe certains dommages qui ne sont pas réparables parce qu'ils sont causés dans l'exercice d'un droit. Ex. : commerçant qui fait concurrence à un autre. Or, la presse est un terrain d'élection pour ce genre de dommage. Au nom de la liberté de presse et du droit de critique, les journalistes peuvent porter toutes sortes de jugements sur les personnes en vue, ce qui exclut toute objectivité. (A condition toutefois de rester dans certaines limites qui sont bien souvent franchies).
CA Lyon - 22 janvier 1970 - JCP 1971 - II - 16635.

ne va pas jusqu'à dire que si l'Office rend régulièrement compte de manifestations pyrotechniques auxquelles participent les Etablissements RUGGIERI, il aurait l'obligation de rendre compte également de manifestations semblables auxquelles participe la Société PYRAGRIC. Mais cette idée paraît devoir être sous-jacente" (1). Or, si la Cour d'Appel de Lyon apporte ainsi une contribution louable à l'élaboration du droit de la radio (2), on peut se demander si le rôle du juge doit aller aussi loin dans un domaine aussi particulier (3) et là, deux remarques s'imposent :

1) La RTF est un service public, mais *c'est le juge judiciaire qui est compétent* parce que le législateur, en le confiant, d'abord à un établissement public industriel et commercial (l'ORTF), puis à des sociétés nationales régies par la législation sur les sociétés anonymes, désire le soumettre au droit privé. Or, il est inutile ici de démontrer la faiblesse d'une telle justification de la compétence du juge judiciaire, *lorsqu'il s'agit, pour ce dernier, d'interpréter les obligations statutaires qui pèsent sur les organismes de la RTF*. Qu'il nous suffise de rappeler que les juridictions civiles statuent sur des actions civiles pour trancher des conflits engageant des intérêts privés des plaideurs (4), alors que les obligations statutaires pèsent, sur les organismes de la RTF,

---

(1) Note de Monsieur BEGOMS, du service juridique de l'ORTF, publiée sous l'arrêt rapporté, dans la revue de l'union européenne de la Radio - Août 1970.

(2) Note de Monsieur DEBBASCH publiée sous la décision de la Cour d'Appel de Lyon - JCP 1971 - II - 16635.

(3) La compétence du juge saisi des problèmes de responsabilité posés par l'ORTF a déjà été contestée en ce qui concerne le mode de réparation : le juge avait ordonné la suppression d'une scène, on y a vu un acte de censure qui n'entre pas dans les fonctions du pouvoir judiciaire. Pourtant la décision était conforme aux principes juridiques. Cf. Cour d'Appel de Paris - 5 janvier 1972 - D 1972 - J. p 444 - note DUTERTRE (Affaire des Cadets de Saumur).

(4) JOLY André - *"Procédure civile et voies d'exécution"* - Tome 1 Procédure civile - cours élémentaire de droit - Sirey 1969 - p 11.

essentiellement dans un but d'intérêt général. Cela rend d'autant plus contestable l'omnipotence du juge judiciaire en la matière.

2) Chaque fois que la tâche du juge a paru devoir s'exercer dans un domaine particulièrement technique, le législateur a créé des juridictions spécialisées, au moins au 1er degré, qui sont les juridictions d'exception. La plupart d'entre elles sont, d'ailleurs, composées de juges "occasionnels" requis, moins pour leur connaissance du droit, que pour leur compétence en la matière dont ils ont à connaître. Or, il nous semblerait normal d'exiger, de la part du magistrat chargé d'apprécier l'erreur de conduite des organismes de la RTF, des compétences particulières dans ce domaine. C'est, en tous cas, un tel souci qui, en 1968, a fait naître l'idée d'un conseil supérieur de l'information composé de magistrats du Conseil d'Etat, de la Cour de Cassation et de journalistes : ce Conseil aurait pu statuer sur toute plainte d'un administré lésé par une émission (1). Telle n'est pas la solution retenue par le législateur de 1974. Certes, avec la création, en 1972, du Haut Conseil de l'audiovisuel, nous avons là un organisme particulièrement compétent pour connaître de tous les problèmes posés en la matière. Mais sa compétence ne s'exerce aucunement dans le domaine juridictionnel : réuni au minimum deux fois par an, sur convocation du premier ministre, il peut seulement donner des avis sur certains problèmes qui peuvent se poser et être consulté sur toute question qui lui serait soumise par le gouvernement.

---

(1) CHEVALLIER Jacques *"Le problème de la réforme de l'ORTF en 1968"* - AJDA 1969 - p 217
GASSER Yvon - op. cit. p 27.

Quelles que soient, en tous cas, les difficultés rencontrées, par le juge, pour caractériser la faute des organismes de la RTF, il s'agit d'une démarche nécessaire pour engager la responsabilité de ces organismes. Cependant, elle n'est pas suffisante : en effet, pour être sanctionnée civilement, toute faute doit avoir causé un dommage c'est-à-dire avoir lésé un intérêt. Les obligations statutaires étant édictées dans un but d'intérêt général, cette seconde condition ne sera pas sans soulever quelques difficultés qu'il nous faut maintenant étudier dans une section 2.

122 - Section 2 - Le dommage causé par la violation des obligations statutaires

L'action en justice n'est pas le moyen donné aux particuliers de faire respecter les règles de droit en général et l'intérêt que tout citoyen peut avoir au respect de ces règles n'est pas suffisant pour justifier une action : "l'action en justice n'a pas pour fondement le respect de la légalité en soi, mais la sauvegarde des droits subjectifs ; d'où il résulte qu'elle ne peut être exercée que par celui qui, à tort ou à raison, se prétend titulaire d'un droit subjectif méconnu ou contesté" (1). C'est ainsi, notamment, que toute action en responsabilité civile est subordonnée à la preuve d'un dommage qui, pour être pris en considération, doit être un dommage *personnel* (2). Et ceci explique cette constatation que nous avons faite au cours de cette étude sur les obligations statutaires : à savoir la discordance qui existe souvent entre le fondement théorique de ces obligations et leurs applications pratiques. L'objectivité nous en fournit le meilleur exemple. En effet, les discussions parlementaires,

---

(1) PERROT Roger - Cours de droit judiciaire privé - Tome 1 - Les cours de droit - 1971 - p 35.

(2) SOLUS Henry et PERROT Roger - "Droit judiciaire privé" - Tome 1 - Sirey 1961 - p 196.

sur ce point, nous montrent l'exigence d'objectivité comme un rempart contre la politisation de la RTF et les critiques qui ont pu être faites tournent autour de ce point crucial, considéré comme capital pour l'intérêt général de la nation (1). Or, les décisions rendues en la matière n'apparaissent nullement comme l'illustration des débats théoriques : *l'objectivité est utilisée par celui qui l'invoque comme une garantie contre le "favoritisme" essentiellement sur le plan économique* (2). C'est que la neutralité politique des informations, dont est garante l'objectivité, touche, personnellement, un très petit nombre de personnes (essentiellement les leaders politiques susceptibles d'utiliser les antennes). De là vient la rareté, pour ne pas dire l'absence, des dommages individuels causés par la violation de cette neutralité. Par contre, l'objectivité, prise au sens large et sortie de son contexte théorique, déborde largement le domaine politique et du même coup intéresse, au plus haut point, toute personne soucieuse de défendre ses intérêts, économiques notamment. En même temps, une action en justice devient possible, puisque justifiée par un intérêt personnel. Par ailleurs, nous voyons d'autres obligations, telle la qualité des programmes, donner lieu à un très petit nombre de procès, car, la violation de cette obligation, à savoir la mauvaise qualité des émissions, ne cause pas de dommages individuels. Ainsi, cette discordance se révèle avec plus ou moins d'acuité selon les différentes obligations.

Deux questions se posent essentiellement :

- Tout d'abord, la violation d'une obligation statutaire peut-elle servir de fondement pour obtenir la réparation de tout dommage causé, quelle que soit sa nature, pourvu qu'il soit individuel ? C'est là poser le problème du respect de l'esprit des lois.
- En second lieu, doit-on admettre que ces dispositions, qui ont pour raison d'être l'intérêt général, soient dépourvues de sanction civile lorsque cet intérêt général seul aura été violé ?

---

(1) On constate le même souci dans les pays étrangers.

(2) Cf. Affaire PYRAGRIC déjà citée et les exemples cités infra.

1221 - Paragraphe 1 - La lésion d'un intérêt particulier

La tentation est grande, pour la victime d'un dommage causé par la diffusion d'une émission, d'invoquer la violation des obligations statutaires pour obtenir la réparation de ce dommage. Cette éventualité est particulièrement intéressante lorsque l'organisme diffuseur a satisfait l'obligation générale de ne pas nuire à autrui : son comportement ayant été conforme à ce que l'on attend de tout organe de presse ... reste, seulement, la possibilité de s'appuyer sur ses obligations statutaires qui font que l'on peut, précisément, exiger davantage de ces organismes chargés du service public que des autres organes de presse. C'est alors qu'il nous semble indispensable de distinguer deux situations : suivant que l'intérêt particulier a été lésé en même temps que l'intérêt général ou qu'au contraire il y a seulement lésion de l'intérêt particulier.

1°) Intérêt particulier et intérêt général sont liés

Dans toutes les espèces jurisprudentielles portées à notre connaissance, seule l'exigence d'objectivité a été invoquée en vue d'obtenir la réparation de préjudices individuels. C'est pourquoi la suite de nos développements sera axée sur cette obligation ; mais il ne fait aucun doute que les mêmes raisonnements pourraient être transposés aux autres obligations statutaires. Toutes ont pour but, en effet, de fournir aux français un service audio-visuel d'une certaine qualité ; elles sont la justification même de l'érection de la radio et de la télévision en service public : la défense de l'intérêt général est donc leur dénominateur commun. Ceci n'exclut nullement, cependant, que leur violation puisse porter atteinte à la fois à l'intérêt général et à un intérêt particulier. C'est toujours le cas lorsque c'est l'obligation de respecter un droit d'antenne qui est violée. Droit édicté dans un but d'intérêt général, sa violation se concrétise, toujours, par la lésion d'un intérêt individuel, celui de la personne titulaire du droit qui pourra donc, toujours, en demander réparation. Bien que moins fréquente, la concordance entre lésion de

l'intérêt général et de l'intérêt individuel peut, également, se rencontrer lorsqu'il y a violation des autres obligations. Ainsi, on peut imaginer qu'un groupement politique ou une entreprise quelconque, systématiquement écarté des informations, puisse demander des dommages et intérêts pour le préjudice par lui subi individuellement, préjudice causé par la violation de la part de l'organisme diffuseur de l'objectivité due à tous. Un exemple jurisprudentiel nous est fourni par l'action intentée par "l'Ecole Universelle" contre l'ORTF. Nous avons eu l'occasion de citer cette espèce (1), dans laquelle la responsabilité civile de l'ORTF fut mise en cause parce qu'au cours d'une émission d'information sur les écoles par correspondance, certaines, dont l'Ecole Universelle ne faisait pas partie, ont été mentionnées comme supérieures aux autres. Le Tribunal de Grande Instance de Paris, le 3 décembre 1969, a condamné l'ORTF à réparer le préjudice causé à l'Ecole Universelle. Pour fonder sa décision, le Tribunal prend en considération le fait que l'organisme cité, de préférence aux autres, *n'est nullement reconnu d'utilité publique et que de plus, l'ORTF n'avait pas vérifié les garanties qu'il peut offrir.* Ce faisant, le Tribunal *caractérise la violation fautive de ses obligations statutaires par l'ORTF, par référence à l'intérêt général et les répercussions de cette violation sur le plan de l'intérêt général.* Il en résulte qu'il y a ici lésion à la fois de l'intérêt général et d'un intérêt particulier : la même faute, à savoir la violation de l'ob-

---

(1) Cf. Section 1 - paragraphe 2 de ce chapitre.

jectivité (1), causant l'une et l'autre. Seul le préjudice individuel sera réparé, car, lui seul permet l'ouverture d'une action. Une telle concordance entre intérêt général et intérêt particulier n'existe cependant pas toujours.

2°) L'intérêt particulier est seul lésé

Est-il possible d'obtenir la réparation d'un préjudice individuel, sur le fondement des obligations statutaires, lorsque l'intérêt général n'est pas compromis ? Tels sont les termes du problème dont il convient de souligner l'importance, avant d'étudier la solution apportée par le droit positif.

a) Le problème théorique

L'existence d'obligations propres aux organismes de la RTF permet d'exiger, de leur part, la réparation d'un certain nombre de dommages qui ne sauraient être réparés dans le cadre général de la responsabilité civile, l'élément fautif étant absent (2). C'est une conséquence, sur le plan de la responsabilité civile, du fait que ces organismes sont chargés d'un service public. Cette responsabilité plus lourde qui pèse sur eux a sa justification dans la protection de l'intérêt général. C'est pourquoi nous venons de voir que lorsqu'un intérêt particulier est lésé en même temps que l'intérêt général, il doit y avoir réparation. C'est pourquoi, également, cette même réparation nous semble devoir être refusée lorsqu'il y a

---

(1) L'exigence d'objectivité est ici entendue dans un sens plus large que ne le permettent les travaux préparatoires. Ceci doit être admis car si la neutralité politique est une qualité impérative d'un service public, cette neutralité doit être observée sur tous les plans susceptibles de compromettre l'intérêt général.

(2) Il existe de nombreux dommages causés au nom de la liberté d'opinion et qui ne sont susceptibles d'aucune réparation, car, aucune faute ne peut être reprochée à leur auteur.

seulement lésion d'un intérêt particulier : "cessante ratione legis, cessat ejus dispositio" ... Dans la mesure où le fait reproché ne porte aucunement atteinte à l'intérêt général, on ne peut pas exiger la réparation de dommages individuels, sur le fondement de dispositions qui ont précisément pour but la protection de l'intérêt général. Le dépassement du but recherché par le législateur serait, alors, évident, car, disparu l'intérêt général, disparaissent en même temps les dispositions qui le protègent. Plusieurs espèces jurisprudentielles nous donnent un aperçu du droit positif en la matière.

b) Le droit positif

Particulièrement intéressante nous a paru, à cet égard, l'action intentée par la société de feux d'artifice PYRAGRIC contre l'ORTF. Intéressante quant au fond d'abord, mais aussi parce qu'elle a fait l'objet d'un arrêt de la Cour d'Appel de Lyon publié (1). Rappelons simplement que la société PYRAGRIC reprochait à l'ORTF d'avoir, au cours d'un journal télévisé, mentionné le nom de la société RUGGIERI, principal concurrent. Cette mention était motivée par le spectacle pyrotechnique donné au festival mondial du feu d'artifice par la maison RUGGIERI. La société PYRAGRIC invoquait, entre autres, "l'équilibre que l'Office se doit de respecter entre tous" ; elle fondait ainsi son action sur l'obligation d'objectivité (2). L'existence d'un préjudice individuel subi par cette société ne faisait aucun doute. Restait à savoir si ce préjudice était réparable et c'est là qu'apparaît la notion de lésion de l'intérêt géné-

---

(1) Arrêt déjà cité.

(2) La société PYRAGRIC invoquait également l'interdiction de toute publicité. Cet argument fut écarté : le nom de RUGGIERI étant cité comme signature artistique et non comme firme commerciale.

ral. En effet, nous avons vu que les juges jouissent de la plus grande latitude pour apprécier la faute reprochée aux organismes de la RTF. *Or, l'étude de la jurisprudence révèle que, c'est uniquement lorsqu'ils constatent une lésion de l'intérêt général, qu'ils admettent l'existence d'une faute. Autrement dit, chaque fois qu'il y a seulement préjudice individuel, la réparation est refusée pour absence de faute, ceci étant justifié par l'absence de lésion de l'intérêt général. Contrairement à ce qui se passe dans de nombreux procès en responsabilité civile où, en fait, le dommage dont on demande réparation, fait présumer la faute (présomption du fait de l'homme), c'est ici l'existence d'un préjudice collectif, totalement distinct de celui qui justifie l'action, qui permet de conclure à l'existence d'une faute.* La Cour d'Appel de Lyon s'explique, longuement, en ce sens, sur les motifs qui la conduisent à écarter l'action de la société PYRAGRIC : elle envisage d'abord l'ORTF en tant que simple organe de presse, soumis au précepte général de l'article 1382 ; définissant le devoir d'informateur qui pèse sur l'Office, comme sur la presse écrite, elle constate qu'aucune violation de ce devoir ne peut être reprochée à l'ORTF. Puis, elle considère l'ORTF en tant qu'établissement chargé d'un service public et donc soumis à des obligations statutaires. Elle apprécie alors la conduite de l'ORTF "dans le cadre de sa mission d'information impartiale et aussi complète que possible" et refuse toute indemnisation à la société PYRAGRIC estimant qu'on ne pouvait reprocher à l'Office ni "une rupture d'équilibre", ni "une certaine partialité dans ses présentations". De même, et bien que moins motivée, la décision du Tribunal de Grande

Instance de Paris du 26 avril 1972 (1) doit être rappelée. Elle refuse la demande en dommages et intérêts formée par la chambre syndicale du commerce, de la réparation du garage, de l'entretien et du ravitaillement de l'Automobile (CSNCRA) contre l'ORTF, pour un reportage montrant la profession de garagiste sous un jour défavorable. Là encore, un préjudice individuel était seul en cause ; l'ORTF n'ayant nullement porté atteinte à l'intérêt général, le dommage n'était pas réparable.

Une telle jurisprudence doit être approuvée ; il nous semble même que les juridictions ne sont pas suffisamment nettes, dans leur motivation : seule une lésion de l'intérêt général peut donner lieu à réparation d'un préjudice individuel, car, seul *un fait non conforme à l'intérêt général (2) constitue une faute de la part de la RTF dans le cadre de ses obligations statutaires*. Ces obligations, qui pèsent uniquement sur la RTF, ne peuvent être détachées de leur contexte de service public. Mises au service des seuls intérêts particuliers, elles feraient peser sur les organismes de la RTF une responsabilité si lourde que leur action serait paralysée. Le but atteint serait alors contraire au but recherché : l'intérêt général s'effacerait devant les intérêts particuliers. Mais que faut-il décider lorsque l'intérêt général est seul en cause ?

1222 - Paragraphe 2 - La lésion de l'intérêt général seul

Lorsque les organismes de la RTF donnent un programme d'une qualité médiocre, d'une moralité douteuse, l'existence d'un préjudice collectif ne fait pas de doute : le téléspectateur est lésé, il n'a

(1) Décision inédite - cf. annexe document n° 5.

(2) C'était le cas pour l'Ecole Universelle.

pas ce qu'il était en droit d'attendre. Mais ce préjudice est diffus. Sa généralité même empêche toute localisation individuelle : aucun préjudice personnel ne peut être invoqué. Dès lors toute action en responsabilité civile devient irrecevable pour défaut d'intérêt à agir. L'application de ce principe général, au cas particulier de la RTF, aboutit à priver de sanction judiciaire toutes les obligations statutaires chaque fois que leur violation, qui compromet l'intérêt général, ne s'accompagne pas d'une violation d'un intérêt individuel (1). C'est, précisément, contre une telle conséquence qu'il s'est trouvé, au moins, un téléspectateur pour réagir, en la personne du sieur BOUSCARBIES. Cette affaire, unique par son fondement, mérite de retenir notre attention car elle est la seule illustration du problème qui nous préoccupe, illustration où le pittoresque le dispute à l'intérêt juridique. Le Tribunal de Grande Instance de Toulouse chargé d'y apporter une solution n'a pas esquivé les difficultés (2). L'émission contestée était un sketch de Jean YANN et Jacques MARTIN : Napoléon 1er et ses généraux y disputaient une course cycliste (tour de l'Europe) contre des généraux anglais, les étapes de cette course étant les batailles de l'empire. Le comique recherché par les auteurs était accentué par la tenue des personnages représentés en petites culottes courtes de coureurs cyclistes mais coiffés de leurs tricornes et chargés de leurs décorations. Choqué de voir ridiculisés de tels personnages, Monsieur BOUSCARBIES, Avoué à Toulouse, a intenté une action contre la RTF (3). Pour le demandeur, le fondement de l'action ne fait aucun doute : il s'agit "d'attirer l'attention sur *la mauvaise qualité des programmes* de télévision" (4). Quant à l'intérêt pour agir, Maître BOUSCARBIES

---

(1) Seul le ministre de l'information pourrait user de ses pouvoirs pour faire cesser cette violation en fonction de l'intérêt général.

(2) TGI Toulouse 21 décembre 1964 - Gaz. Pal. 1965-1-211 - D. 1965 401 (note DEBBASCH) - JCP 1965 - 14095.

(3) L'action était en même temps dirigés contre le ministre de l'information, le directeur de la RTF à Paris et le directeur régional de Toulouse.

(4) Entretien téléphonique entre Jean YANN et Maître BOUSCARBIES. Inédit.

le trouve dans sa qualité de Français : "J'agis purement en citoyen français. Je possède le droit et le devoir de ne pas laisser bafouer mon pays ... surtout par un organisme officiel" (1). En conséquence, il demande que les auteurs du scénario soient condamnés à présenter des excuses diffusées, la destruction du film et la publication de cette destruction, et enfin le paiement d'un franc de dommages et intérêts pour le préjudice moral qu'il subit. Pour les juges, le problème était, avant de savoir si l'ORTF avait violé son obligation de diffuser des programmes de qualité, de se prononcer sur la recevabilité de l'action intentée par le sieur BOUSCARBIES : avait-il la qualité nécessaire pour intenter une action en responsabilité civile contre la RTF, au motif qu'elle avait ridiculisé l'histoire de France ? Le Tribunal de Toulouse ne reçoit pas le recours formé par le sieur BOUSCARBIES aux motifs que : d'une part, il ne justifie "d'aucune attache familiale avec les personnages de l'émission incriminée" et d'autre part, "il ne paie pas la redevance de la RTF". Ce faisant, il ferme l'action au sieur BOUSCARBIES d'abord en tant que tiers n'ayant subi aucun préjudice personnel, et ensuite en tant que n'ayant pas la qualité d'usager de la RTF. Les deux situations sont en effet différentes. Elles posent des problèmes de recevabilité différents. C'est pourquoi, sur un plan plus général, nous examinerons, successivement, l'intérêt dont l'usager d'une part et le simple citoyen d'autre part doivent justifier pour intenter une telle action.

1°) L'action de l'usager

Maître BOUSCARBIES, ne payant pas la redevance de la RTF, ne pouvait pas se prévaloir de sa qualité d'usager (2). En supposant qu'il l'ait été, pouvait-il, en cette qualité, obtenir que l'ORTF fût sanctionnée pour avoir outragé l'histoire de France ?

---

(1) Interview accordée à la Dépêche du Midi parue le 3 avril 1964.

(2) Nous avons ici une conception étroite de la qualité d'usager donnée par le Tribunal de Grande Instance de Toulouse et approuvée par Monsieur DEBBASCH : est considéré comme usager celui qui paie la redevance. A opposer à la notion d'usager au regard des principes généraux du droit.

Rappelons l'opinion que Monsieur DEBBASCH avait exprimée, sur ce problème, dans son commentaire de l'arrêt. Pour cet auteur, l'usager de l'ORTF aurait un véritable droit au respect par cet établissement public de ses obligations de service public, telles par exemple l'égagalité et l'objectivité : "il semble que si une tendance d'opinion se trouvait mise en cause, écartée ou avantagée, le recours d'un usager invoquant la violation de la règle d'égalité serait possible ... Les tribunaux compléteraient utilement, ainsi, l'action du Conseil d'Administration qui, en matière d'égalité ou d'objectivité, paraît cantonné à la recherche d'un équilibre général entre les tendances". Pourtant, ce droit, reconnu à l'usager lorsque objectivité et égalité sont violées, Monsieur DEBBASCH le lui refuse lorsque c'est la qualité contestable d'une émission qui est le fondement de l'action : "la qualité d'usager ne doit pas favoriser une mise en cause perpétuelle des émissions...". Cette opinion appelle deux observations de notre part :

- Tout d'abord, ainsi que nous avons déjà eu l'occasion de la faire remarquer, Monsieur DEBBASCH ne distingue pas égalité et objectivité quant aux problèmes qu'ils posent. Soulignons simplement, ici, que les principes généraux du droit, dont l'égalité, ont pour objet la défense des intérêts particuliers face à l'Administration. Par contre, les obligations statutaires, dont l'objectivité, ont pour but la satisfaction de l'intérêt général. Il en résulte que la violation de l'égalité cause, toujours, un préjudice individuel, ce qui n'est pas forcément le cas pour l'objectivité et encore moins pour la qualité des émissions.
- Monsieur DEBBASCH semble reconnaître à l'usager de l'ORTF un véritable droit au fonctionnement correct du service. L'éminent auteur parle même de la "situation objective" de l'usager ... La reconnaissance d'un tel droit implique la possibilité de mettre en

oeuvre une sanction judiciaire lorsque l'usager prouve le fonctionnement défectueux du service, sans qu'il ait besoin, pour cela, de justifier d'un préjudice. Telle est, en effet, la situation de l'usager des services publics administratifs qui est, toujours, indemnisé en cas de mauvais fonctionnement du service : "L'on a entendu reconnaître à l'usager un véritable droit au fonctionnement correct du service. L'indemnisation n'est donc rien d'autre que la sanction de ce droit ..." (1). La distinction faite par Monsieur DEBBASCH, quant à la recevabilité de l'action différente selon son fondement, est, alors, tout à fait injustifiable juridiquement. Lorsque l'on reconnaît à l'usager un droit au respect de ses obligations par l'ORTF, ce droit existe quelle que soit l'obligation violée : objectivité ou qualité des programmes. Reconnaître un tel droit à l'usager lui confère une supériorité indéniable sur le tiers : lui seul pourrait obtenir la sanction des obligations statutaires de la RTF en cas de lésion de l'intérêt général, preuve du mauvais fonctionnement du service (2).

Pour satisfaisante qu'elle soit, une telle solution ne peut cependant être appliquée aux usagers de la RTF. Les organismes chargés de ce service public sont soumis au droit privé : *les règles de la responsabilité administrative ne sont pas applicables dans leurs rapports avec les usagers*. Ce ne sont pas non plus des

---

(1) Monsieur BENOIT - "Le droit administratif français" - D 1968 - p 691.

(2) Il lui incomberait seulement de prouver le fonctionnement défectueux du service dû en l'occurence à la mauvaise qualité du programme pour obtenir gain de cause, mais c'est là une question de fond.

rapports contractuels (1) pouvant permettre à l'usager d'exiger l'exécution correcte du contrat, comme c'est le cas pour la plupart des services industriels et commerciaux (2). Il reste que seules les règles de la responsabilité délictuelle sont applicables pour régler les litiges entre l'Office et les usagers. Dès lors, la preuve du fonctionnement défectueux du service ne suffit pas pour mettre en oeuvre une sanction, il faut, encore, justifier d'un préjudice. Ainsi, contrairement à l'opinion du Tribunal de Grande Instance de Toulouse, l'usager se trouve, selon nous, dans une situation en tous points semblable à celle de n'importe quel tiers : la difficulté consistant, pour chacun d'eux, à prouver l'existence d'un préjudice personnel (3).

2°) L'action du tiers

Lorsque le dommage causé par la violation d'une obligation statutaire se borne à un "mécontentement" éprouvé par tous, sans qu'il soit possible de l'individualiser

---

(1) La situation est statutaire, donc réglementaire. La taxe n'est pas un prix.

(2) Pour ces services eux-mêmes, Monsieur BENOIT conteste cette situation de droit privé : tous seraient dans une situation réglementaire de droit public - op. cit. p 647.

(3) Confrontée à ces principes du droit privé, la distinction, faite par Monsieur DEBBASCH entre la qualité et l'objectivité qui, seule, pourrait être sanctionnée, reçoit un éclairage nouveau : nous savons, en effet, que la violation de l'objectivité provoque souvent une lésion d'un intérêt particulier distinct de la lésion de l'intérêt général (cf. notre section 1). Il n'en va pas de même de la violation de la qualité, ainsi qu'en témoigne l'affaire BOUSCARBIES, et ceci explique les difficultés de mise en oeuvre d'une sanction soulignées par Monsieur DEBBASCH.

davantage (1), il n'est que le reflet d'un préjudice diffus, général, préjudice que toute personne éprouve chaque fois qu'une loi faite pour la satisfaction de l'intérêt général se trouve violée. Or, comme le fait remarquer Monsieur DEBBASCH, même dans les contentieux objectifs comme celui de l'excès de pouvoir, le seul intérêt tiré de la qualité de citoyen ou d'administré n'est pas suffisant pour agir en justice. A plus forte raison doit-on refuser cette possibilité lorsqu'il s'agit d'une action en responsabilité civile. En réalité, même si on peut admettre que le préjudice collectif résultant de la mauvaise qualité des émissions existe bien, c'est la qualité de la personne pouvant l'invoquer qui reste à déterminer.

La question n'est pas nouvelle. Elle s'est posée, notamment, lorsque certaines professions se sont trouvées atteintes dans leurs intérêts : le préjudice étant collectif, aucun des membres de la profession ne pouvait en demander la réparation. C'est, entre autres, pour répondre à ce besoin de défense des professions en justice

---

(1) Nous avons vu, en effet, que la lésion de l'intérêt général peut se doubler de la lésion d'un intérêt patrimonial ou extra patrimonial tel que l'atteinte à l'honneur ou à sa réputation familiale. Cette dernière hypothèse a été examinée par le Tribunal de Toulouse qui ne pouvait la retenir, ce préjudice n'étant pas invoqué en l'espèce. Sur ce point, d'ailleurs, il semble que le Tribunal de Grande Instance de Toulouse fasse une confusion : il oppose la personne agissant pour la lésion d'un intérêt personnel (familial en l'occurence) qui pourrait se prévaloir de l'erreur de conduite de 1382, et l'usager qui, seul pourrait se prévaloir de la violation d'une obligation statutaire. Cette distinction entre usager et tiers, quant au fondement de l'action, n'a pas lieu d'être faite ; il ne fait aucun doute qu'un tiers peut fonder une action contre l'ORTF sur la violation des obligations statutaires ; nous avons d'ailleurs cité plusieurs actions intentées pour violation de l'objectivité par des personnes non usagers. La seule distinction entre usagers et tiers pouvait être envisagée quant à la preuve du préjudice. Nous avons vu qu'il n'y a pas lieu de la faire.

que leurs membres ont constitué des syndicats. La Cour de Cassation en 1913 (1) a alors reconnu à ces personnes morales le droit d'agir en réparation du préjudice collectif subi par la profession qu'elles représentent. La loi du 9 mars 1920 a consacré cette jurisprudence de la Cour de Cassation. La tentation est alors grande, chaque fois qu'il y a un intérêt collectif à défendre, de constituer une association de la loi de 1901 dont le but serait la défense de ces intérêts. Pourtant, cette solution ne peut être admise puisque la Cour de Cassation, dans un arrêt du 15 juin 1923, a refusé aux associations la qualité de représentants des intérêts collectifs (2). Certes, à ce principe il existe de nombreuses exceptions légales : les associations familiales, les associations de défense de la moralité, les associations de jeunesse ... sont admises en justice pour défendre l'intérêt collectif qu'elles représentent. Il ne fait aucun doute, alors, que si une émission de la RTF de qualité contestable, portait atteinte à l'un de ces intérêts, l'association chargée de le défendre pourrait, et elle seule, intenter une action en responsabilité contre l'organisme diffuseur. Mais ce ne sont que des exceptions précisées par la loi et que rien ne permet d'étendre, malgré la résistance de nombreuses Cours d'Appel favorables à cette extension (3). D'ailleurs, il faut observer que, dans les cas où ce droit leur est reconnu, les associations agissent en vertu du préjudice *individuel* qu'elles ont subi. Il ne faut donc y voir

---

(1) Cassation Chambres réunies 5 avril 1913 - S 1920 - 1 - p 47 Note MESTRE.

(2) S 1924 - 1 - p 49.

(3) Pour une étude plus complète de cette question et de la jurisprudence y afférente, voir MARTY Gabriel et RAYNAUD Pierre "Droit civil" - Tome II - 1er volume - Les obligations - Sirey 1962 p 366 et ss.

aucune exception à cette condition de recevabilité. A titre d'exemple, nous citerons deux actions de ce type intentées contre l'ORTF : la première était intentée par le syndicat national des pilotes de lignes (SNPL), pour les propos tenus par un journaliste qui avait évoqué la possibilité d'une erreur de pilotage commise par un pilote de ligne. Le journaliste invoquait l'irrecevabilité de l'action, car, ses affirmations se situaient dans un "cas précis et individuel et ne pouvaient atteindre l'ensemble de la profession". En réalité, le SNPL agissait, non comme mandataire de tel ou tel pilote, mais, directement, en sa qualité de syndicat professionnel, pour la défense des intérêts de la profession. La seconde était intentée par la confédération nationale de la boucherie française, à la suite d'une émission diffusée sur la deuxième chaîne, et dont le sujet était "la viande attendrie". S'agissant d'une demande en réparation d'un dommage causé à la profession qu'elle représente, l'action de la confédération fut déclarée recevable. Le Tribunal de Grande Instance de Paris, dans une décision du 4 juillet 1973, retint d'ailleurs la responsabilité de l'ORTF au motif que l'émission "ne pouvait manquer de prêter, dans l'esprit des télespectateurs, à une généralisation hâtive ... préjudiciable à l'ensemble de la profession de boucher ..." (1).

Ainsi, en l'absence de préjudice subi personnellement par un individu, le dommage collectif que peut causer l'ORTF, par la violation de ses obligations statutaires, ne donnera naissance à responsabilité que si deux conditions sont réunies : il faut d'abord qu'il existe une association ou un groupement représentatif des intérêts

(1) Décision inédite - Cf. document annexe n° 6.

lésés, le caractère représentatif de cette personne morale doit, ensuite, être reconnu par la loi pour pouvoir en faire état en justice.

Ces conséquences restrictives quant à la mise en jeu de la responsabilité de l'ORTF, en cas de violation de l'intérêt général, doivent être approuvées, car, ainsi que le faisait remarquer Monsieur DEBBASCH (1), "La qualité d'usager (et à plus forte raison celle de tiers) (2) ne doit pas favoriser une mise en cause perpétuelle, par voie judiciaire, de la valeur des émissions : c'est, là, la tâche des critiques spécialisées et ils ne manquent pas de s'y employer". Il faut admettre qu'il puisse y avoir certaines violations des obligations statutaires dépourvues de toute sanction judiciaire : c'est une conséquence nécessaire du fait que ces obligations sont conçues dans un but d'intérêt général. Tel n'est pas le cas des autres obligations qui pèsent sur les organismes de la RTF mais qui ne lui sont pas spécifiques : les principes généraux du droit. Protecteurs de l'individu, face à l'administration, leur violation est liée à l'existence d'un dommage individuel et leur sanction ne pose aucun problème particulier. Leur définition s'avère, par contre, particulièrement délicate. Nous y consacrerons tout notre titre 2.

---

(1) Note sous TGI de Toulouse précité.

(2) Ajouté et souligné par nous.

2 - Titre II

LA VIOLATION DES PRINCIPES GENERAUX DU DROIT PUBLIC

Les principes généraux du droit public sont des "règles de droit non écrites, ayant valeur législative, et qui, par suite, s'imposent au pouvoir règlementaire et à l'autorité administrative... il s'agit d'une oeuvre constructive de la jurisprudence, réalisée pour des motifs d'équité, afin d'assurer la sauvegarde des droits individuels des citoyens" (1).

C'est le Conseil d'Etat qui, au début du siècle, a dégagé ces règles destinées à imposer aux organismes publics le respect de l'esprit des textes. C'est ainsi que l'administration s'est vue sanctionnée pour avoir méconnu le principe de non-rétroactivité des actes administratifs ou celui de l'égalité, devant les services publics. Ce sont donc des *principes de droit public*. Or, les organismes chargés du service public de la RTF sont soumis au droit privé. Avant d'aborder l'étude des problèmes spécifiques posés par l'application de ces principes à ces organes de presse, il convient de justifier le principe même de leur application aux services publics régis par le droit privé.

Ces principes généraux de droit public ont une valeur au moins égale à la loi. De ce fait, si on a pu s'interroger sur le point de savoir si le Conseil d'Etat pouvait les imposer au Gouvernement (2), la doctrine est unanime pour reconnaître leur valeur obligatoire, aussi bien à l'égard de l'administration, que des services publics d'une manière générale. En effet, au regard des principes généraux du droit, la distinction services administratifs et services industriels et commerciaux, avec la dualité de régime qui en résulte, ne joue pas. Les services publics industriels et commerciaux bien que soumis, en principe, au droit privé et relevant de la compétence judiciaire (3), se

---

(1) Définition donnée par le Président du Conseil d'Etat BOUFFANDEAU, cité in : "Les principes généraux du droit dans la jurisprudence du Conseil d'Etat" - Et. et doc. 1951 - p 19.

(2) BENOIT Francis Paul - op. cit. p 536 n° 927.

(3) Il faut cependant signaler qu'un même organisme peut gérer simultanément un service public administratif et un service public industriel et commercial. Il se trouve alors soumis à des régimes juridiques différents selon son activité.
Ports autonomes - Cons. d'Etat 17 avril 1959 - Rec. Lebon - p 239
Office national interprofessionel des céréales - Trib. Conf. 23 novembre 1959 - Rec. Lebon - p 870.

voient appliquer, d'une façon constante, les principes généraux du droit (1). Au surplus, s'ils ne sont énoncés par aucun texte d'une manière générale, leur application à la RTF ne doit faire aucun doute puisqu'elle est formellement consacrée par certaine disposition de la loi du 7 août 1974 (2). Sanctionner sur le terrain de la responsabilité civile des principes de droit public, telle est alors la difficulté rencontrée constamment par le juge judiciaire.

Prévus dans le but de protéger l'individu contre d'éventuels abus de la part des services publics, la preuve du préjudice individuel que cause leur violation, ne soulève aucune difficulté. Mais on ne peut caractériser leur violation qu'après les avoir définis avec précision. Certes, depuis longtemps, la jurisprudence a défini chacun des principes généraux du droit, mais leur définition varie en fonction des organismes auxquels ils s'appliquent. C'est ainsi que leur contenu diffère suivant la nature du droit qu'ils ont pour but de défendre (en général droit de bénéficier de certaines prestations). Leur mise en oeuvre au service de la RTF pose le problème de la protection du droit à l'information et au divertissement ; or, la nature particulière de ce droit rend inutile toute comparaison avec la protection réalisée, dans d'autres domaines, grâce aux principes généraux du droit. En fait, seule une étude des décisions de justice rendues à la suite d'actions intentées contre le service public de la RTF permettra d'analyser les obligations que ces principes font naître, à la charge des différents organismes concernés. Elles découlent toutes des deux principes généraux du droit qui trouvent à s'appliquer au service public de la RTF : le principe de continuité et le principe d'égalité qui seront étudiés dans deux chapitres successifs.

---

(1) LHUILLIER : "A propos de la crise de la notion de service public" D 1955 - Chr. p 119.

(2) Art. 26 pour le principe de continuité
Art. 1er al. 2 pour le principe d'égalité.

21 - CHAPITRE 1 : LE PRINCIPE DE CONTINUITE

Tout service public fonctionne, par hypothèse, dans l'intérêt du public et celui-ci doit donc être satisfait, toujours, quelles que soient les circonstances extérieures : le service public correspond, en principe, à un besoin impérieux auquel il doit toujours être répondu. C'est l'application du principe de continuité qui en est la garantie. Comme tous les principes généraux du droit, sa mise en oeuvre à tous les services publics, en général, n'est formellement inscrite dans aucun texte. Mais la jurisprudence y fait de fréquentes références depuis un arrêt du Conseil d'Etat, du 7 août 1909, qui rejette la demande en annulation de la décision de révocation frappant un ouvrier du service des postes, au nom du principe de continuité (1). Il signifie, pour les autorités à la tête de tout service public, l'obligation d'assurer le fonctionnement régulier et ponctuel du service *et de prendre toutes les mesures nécessaires* en vue de satisfaire à cette obligation.

La continuité du service exige, notamment, la présence permanente du personnel nécessaire à son fonctionnement. Cette exigence n'est pas sans heurter certains principes et en particulier le droit de grève reconnu à tous les travailleurs. C'est pourquoi une loi du 31 juillet 1963 est venue réglementer le droit de grève du personnel de tous les établissements chargés de la gestion d'un service public.

---

(1) Cons. d'Etat 7 août 1909 - S 1909 - 3 - p 145 - Conclusions Tardieu : "La continuité est de l'essence du service public".

Mais, cette réglementation n'est que partielle, elle est complétée par une jurisprudence du Conseil d'Etat (1) qui admet la possibilité de *limiter le droit de grève,* dans le but de maintenir la continuité du service (2). Cependant, limiter la grève n'est pas la supprimer et cela signifie que, si le service continue à être assuré, il ne l'est que pour ce qui est nécessaire à l'ordre public et ceci correspond à la notion de "service minimal". Quelles sont, parmi les prestations assurées par les organismes de la RTF, celles dont l'interruption compromettrait l'ordre public ? C'est ce premier problème que nous examinerons en étudiant, dans une section 1, l'objet de l'obligation d'assurer la continuité. Ceci étant précisé, nous verrons que le respect de la continuité ne doit pas être une entrave à l'évolution du service et c'est le problème de l'étendue du principe de continuité qui sera étudié dans une section 2.

211 - Section 1 - L'objet de l'obligation d'assurer la continuité

La définition du service minimal a d'abord été donnée, en l'absence de tout texte régissant la matière, par le Conseil d'Etat. Nous étudierons sa jurisprudence en premier lieu, afin de mieux apprécier ensuite la portée des textes actuellement en vigueur.

2111 - Paragraphe 1 - La jurisprudence du Conseil d'Etat

Afin de concilier droit de grève du personnel et droit à la continuité des services publics appartenant aux usagers, le Conseil d'Etat a limité l'un et l'autre en restreignant l'obligation de continuité à la fourniture d'un service minimal. Cette notion varie évidemment d'un service à l'autre et c'est aux autorités, chargées de chaque service, qu'il appartient de définir en quoi consiste ce service

---

(1) Cons. d'Etat 16 mars 1956 - décision déjà citée.

(2) Sur l'autorité compétente pour imposer cette limitation. Voir DEBBASCH - op. cit. p 134 et sv.

minimal. Le 16 mars 1956, le Conseil d'Etat eut à connaître, pour la première fois, d'une telle décision. Il s'agissait d'une circulaire du ministre chargé de la RTF (1) interdisant la grève au personnel nécessaire au fonctionnement des services d'information à la radio. Le Conseil d'Etat a admis la légalité de cette mesure réduisant le service minimal au service d'information. Seule, l'absence totale d'information était, alors, considérée comme susceptible de compromettre l'ordre public et l'usager ne pouvait, en aucun cas, exiger l'accomplissement, d'une manière continue, par la RTF, de sa mission de distraction. Ce faisant, le Conseil d'Etat assurait une véritable protection du droit du public à l'information, mais laissait dépourvue de toute sanction la non satisfaction du droit au divertissement. Ceci n'était-il pas, à la limite, la négation même de ce droit ?

Une évolution devait, heureusement, se produire sur ce point au niveau des autorités gouvernementales. C'est ainsi que celles-ci ne devaient pas tarder à intervenir, à nouveau, par l'intermédiaire du ministre de l'information réglementant le droit de grève : par une circulaire du 23 janvier 1964, le ministre étend l'obligation de continuité aux informations télévisées (en 1956, seulement informations radiodiffusées) et impose, également, la diffusion d'un film sur le petit écran. Un recours en annulation de cette décision a été formée par le syndicat unifié des techniciens de la RTF, devant le Conseil d'Etat (2). Ce dernier, s'il a admis la nécessité de fournir, d'une manière habituelle, le service d'information aussi bien à la radio qu'à la télévision, a refusé d'étendre ce principe à la diffusion d'un programme de films : "L'obligation de diffuser, en cas de grève, un programme composé uniquement de films de 20 heures 30 à 22 heures 30,

---

(1) A l'époque, la RTF n'était pas encore un établissement public et était sous l'autorité directe du ministre de l'information.

(2) Cons. d'Etat 4 février 1966 - Rec. Lebon - p 82 ; AJDA 1966 - p 248 ; JCP 1966 - II - 14802 Note DEBBASCH ; RDP 1966 - p 324 conclusions BERTRAND - D 1966 - p 720 Note FILLI.
GARIN René - *"Orientations récentes de la jurisprudence en matière de grève dans les services publics"* - AJDA 1966 - I - p 267.

n'est pas justifiée par les nécessités en vue desquelles le ministre de l'information pourrait limiter l'exercice du droit de grève... et ne saurait ... être comprise dans le service minimum que le ministre pourrait légalement imposer aux agents en cas de grève". Cette position de principe, excluant formellement la mission de distraction du champ d'application du principe de continuité, était,d'ailleurs,confortée dans le même temps par des décisions analogues rendues par les tribunaux judiciaires. C'est ainsi que le conseil des Prud'hommes de Bordeaux, le 20 avril 1964 (1), qualifiait d'"exigence abusive vis-à-vis du personnel" la diffusion d'un film, celle-ci "ne paraissant pas correspondre à une nécessité d'ordre public".

Postérieurement à ces décisions, fut promulguée la loi du 27 juin 1964 portant statut de l'ORTF. Cette loi, pour la première fois, définissait d'une façon précise la mission de l'ORTF : celui-ci devait notamment satisfaire les besoins d'information, de culture, d'éducation et de distraction. Ainsi, aucune hiérarchie n'existait dans l'accomplissement de ces différentes missions,*toutes placées sur le même plan*. Quant au principe de continuité, la loi restait muette et laissait,ainsi,toute latitude à une réglementation éventuelle.

Pouvait-on en déduire que cette réglementation devait englober, dans la notion de service minimal, toutes les missions dont l'exécution était confiée à l'ORTF et en particulier la mission de distraction ? Monsieur DEBBASCH (2), en 1969, semblait déduire de la logique des textes la reconnaissance au profit de l'usager d'un "droit à la distraction" sur le même plan que le "droit à l'information" déjà reconnu par le Conseil d'Etat : "Sans doute, à la lettre, l'interruption complète du service de distraction ne trouble pas l'ordre public, au sens de l'ordre dans la rue, mais ne peut-on estimer que la pénétration de la radio et de la télévision dans les moeurs est telle qu'une

---

(1) Cité par Monsieur DEBBASCH - op. cit. p 137.

(2) Op. cit. p 137.

pareille interruption est susceptible de provoquer dans l'avenir de tels troubles ?". Pourtant, Monsieur DEBBASCH remarquait que l'administration continuait à aligner sa réglementation sur l'arrêt du Conseil d'Etat de 1956 et limitait, ainsi, le service minimal à l'information.

Tel était l'état du droit sur cette question lorsque fut élaboré le statut de l'ORTF en 1972. Et il semble que l'opinion de Monsieur DEBBASCH ait été écoutée sur ce point, car, au silence du statut précédent, quant à la définition du service minimal, succéda une disposition législative expresse contenue dans l'article 11 de la loi de 1972, reprise dans l'article 26 de la loi du 7 août 1974. Son étude fera l'objet de notre paragraphe 2.

2112 - Paragraphe 2 - La loi

Pour la première fois en 1972, le législateur donnait une définition de ce que l'on doit entendre par "service public minimal" assuré par la RTF. Cette disposition, reprise par le législateur de 1974, est ainsi libellée :

> "En cas de cessation concertée du travail, la continuité des éléments du service nécessaire à l'accomplissement des différentes missions définies à l'article 1er doit être assurée par l'établissement public de diffusion et par les sociétés nationales de programme".

Par rapport à la jurisprudence du Conseil d'Etat, la loi élargit, certes, le principe de continuité ; mais elle présente, néanmoins, certains aspects restrictifs.

1°) L'élargissement du principe de continuité

Sous peine de faillir à leur mission et donc de voir leur responsabilité engagée, les organismes de la RTF devront assurer d'une manière continue (même en cas de grève) l'accomplissement de toutes les missions qui leur incombent et qui sont définies par la loi : information, culture, éducation,

divertissement ... C'est,incontestablement,une conception très large de l'obligation de continuité appliquée à la RTF et le gouvernement ne s'est pas caché du but poursuivi à travers cette initiative : garantir la continuité du service, fût-ce au détriment du droit de grève. Cette dernière conséquence n'a pas été sans soulever un tollé de protestations, tant au parlement lors de la discussion du projet, que de la part des organisations syndicales, car, c'est un double objectif que poursuit le législateur : tout d'abord, appliquer le principe de continuité non plus seulement à l'information mais à toutes les autres prestations fournies par le service public de la RTF ; ensuite faire peser les obligations que cela engendre sur chacun des organismes des la RTF. Nous développerons ces deux points successivement.

a) L'information et la distraction doivent être également satisfaites

Monsieur Edgar FAURE, rapporteur du projet en 1972, s'est longuement expliqué sur ce point. Il s'est appuyé sur deux arguments : l'un d'ordre juridique, l'autre d'ordre sociologique. Sur le plan juridique d'abord, il a souligné que, dans les dispositions légales de 1972 comme de 1964, les besoins de distraction sont placés sur le même plan que les besoins d'information et il a mis en évidence le "caractère dangereux et artificiel" de la théorie du Conseil d'Etat qui a limité à l'information,l'obligation de continuité du service ; il s'appuie, d'ailleurs, sur l'opinion du professeur DEBBASCH que nous avons rapportée in extenso. C'était là, selon Monsieur Edgar FAURE, instituer entre les différentes missions une hiérarchie que le législateur a volontairement écartée dès 1964 et c'est, précisément, pour mettre fin à cet illogisme que l'article 11 a été intégré dans le statut de 1972 ; il n'est que le complément de l'article 1er du statut. A cela s'ajoutent des considérations sociologiques qui justifient l'absence de hiérarchie entre information et distraction. Monsieur Edgar FAURE remar-

quait, en effet, que, dans notre civilisation, les loisirs "occupent une part sans cesse croissante" et "constituent un rempart contre l'extension de la délinquance". Dès lors, l'interruption du service de distraction ne se justifie pas davantage que l'interruption du service d'information, au regard de l'ordre public. Et s'adressant aux parlementaires de gauche, Monsieur Edgar FAURE ne s'est pas fait faute de souligner la contradiction de leur position (1).

Pour Monsieur BOUISSOU (2), cependant, même si on doit reconnaître un droit au divertissement, ce n'est pas forcément pour l'assimiler au droit à l'information en lui donnant une importance égale, notamment lorsqu'il entre en conflit avec une liberté collective telle que le droit de grève. Selon Monsieur BOUISSOU, l'information est *une nécessité d'ordre public*, tandis que la distraction ne relèverait que de considérations *d'utilité publique*, et ceci devrait conduire à l'exclure du champ de l'obligation de continuité. Dans le même sens et pour étayer ces arguments d'ordre juridique tirés de la jurisprudence du Conseil d'Etat, Monsieur BOUISSOU compare le service de la RTF aux autres services publics, notamment la SNCF : Il fait remarquer que "chemins de fer comme métro peuvent se mettre en grève quasi-totale ; la radiodiffusion télévision française ne l'a jamais pu et le pourra encore moins désormais".

Pourtant, il est vrai que l'activité du pays se ressent davantage d'une interruption prolongée des transports que d'une interruption des émissions radio-télévisées. Dès lors, pour Monsieur BOUISSOU, il peut paraître paradoxal

---

(1) J.O. Ass. Nat. 15 juin 1972 - p 2515.

(2) BOUISSOU Michel - op. cit. p 5.

d'appliquer plus rigoureusement l'obligation de continuité à l'ORTF qu'à ces différents services publics. Pour pertinent qu'il soit, l'argument ne nous paraît pas décisif, car, il nous semble anormal que lors d'une grève de tout service public, quel qu'il soit, l'usager serve "d'otage" (1) aux grévistes pour exercer une pression sur la direction de ces services. Et si la législation applicable à la RTF sur ce point pouvait être l'amorce d'un mouvement inverse pour tous les services publics en grève, il faudrait, selon nous, s'en réjouir. Pour toutes ces raisons, le fait d'inclure la distraction dans l'exigence de continuité semble parfaitement justifié.

Beaucoup plus critiquable apparaît la seconde extension donnée par le législateur au principe de continuité.

b) Chaque société de programme doit assurer un programme minimal différent

La loi reconnaît à l'usager un droit à l'information et à la distraction pouvant s'exercer contre chacune des sociétés de programme simultanément. Or, ceci nous paraît très contestable. En effet, dans la mesure où *le programme diffusé par l'une des sociétés est reçu par tous les usagers*, ne peut-il suffire à satisfaire le principe de continuité tant sur le plan de l'information que sur celui de la distraction (2) ? Réduire le service minimal, ainsi entendu, à une seule société de programme, ne semblerait pas compromettre l'ordre public tel qu'il doit être compris à la RTF, *service public unique*, même si son exécution est confiée à plusieurs organismes.

Il faut d'ailleurs souligner que, si la loi est la même en 1974 qu'en 1972, les modalités d'application telles

---

(1) Expression employée par Monsieur BOUISSOU - op. cit. p 57.

(2) Voir sur ce point : COURVOISIER Claude - op. cit. p 547.

qu'elles résultent des instructions ministérielles ont beaucoup évolué sur ce point. En 1972, en effet, le secrétaire d'Etat, chargé de la tutelle de l'ORTF, réglementait le droit de grève moins strictement que la loi ne le laissait prévoir : c'était seulement en matière d'informations télévisées que des journaux différents devaient être diffusés, sur chacune des chaînes de télévision. En matière de distraction, un programme unique comprenant une partie distractive et une partie culturelle pouvait être diffusé sur les trois chaînes. De même, à la radio, l'ORTF devait assurer un programme unique continu sur toutes les chaînes. Le conseil d'Etat, appelé à statuer sur cette circulaire, le 20 janvier 1975 (1), devait en confirmer le bien-fondé.

Au moment même où le Conseil d'Etat rendait cette décision, une instruction ministérielle était publiée définissant les nouvelles conditions d'exercice du droit de grève dans le cadre de la loi du 7 août 1974. Elle applique l'article 26 à la lettre et règlemente ainsi de façon beaucoup plus stricte le droit de grève : à la télévision, la grève est interdite tous les samedi et dimanche, ainsi que les jours de fête ; dans tous les cas, les journaux nationaux et régionaux devront être complets ; *un programme minimum différent doit être assuré par chaque société de programme aussi bien en matière d'information que de distraction*. A la Radio, deux programmes minimal différents devront être assurés. Enfin, si l'établissement public de diffusion fait la grève seul, il devra assumer un service réduit afin de permettre le fonctionnement des autres organismes.

Le syndicat unifié de radio et télévision CFDT n'a pas tardé à introduire quatre requêtes auprès du Conseil

---

(1) Rec. Lebon 1975 - p 37.

d'Etat, contre ces prescriptions applicables aux quatre sociétés de radio et de télévision. En réponse, le 12 novembre 1976, le Conseil d'Etat a défini ce que doit être le programme minimum. Il a considéré que l'étendue de ce service minimum devait être déterminée, pour chacune des sociétés de programme, en fonction des obligations particulières que leur assigne leur cahier des charges. En ce qui concerne les sociétés de télévision, la Haute Assemblée a jugé que l'exigence d'un programme différent, assuré par chaque société de programme tant en matière d'information que de distraction, était légale. Elle a simplement estimé abusive l'obligation qui pesait sur TF1 d'assurer le samedi, le dimanche et les jours fériés un programme dans l'après-midi. En ce qui concerne la société de radio, le Conseil d'Etat a estimé abusive l'obligation faite à Radio-France de composer et diffuser sur deux stations deux programmes distractifs, au lieu d'un programme unique sur tous les émetteurs. En cela, il a annulé partiellement l'instruction du secrétaire d'Etat. Enfin, il a jugé légales les obligations assignées à l'établissement public de diffusion.

C'est la première fois que le Conseil d'Etat se prononce en matière de grève après la réforme résultant de la loi du 7 août 1974 : il confirme pour l'essentiel l'évolution constatée au travers des textes, dans le sens de l'élargissement de l'obligation de continuité appliquée à la RTF. Cependant, de ce texte même ne sont pas absents certains éléments permettant d'en limiter la portée et donnant au juge la possibilité de l'interpréter d'une manière plus restrictive que ne le laissait entendre le rapporteur du projet.

2°) Les éléments restrictifs

Une première limite est formellement exprimée dans le texte lui-même : devront demeurer en fonction les catégories de personnel ou les agents désignés par le président de cha-

que organisme (1). Ceci exclut, dans l'esprit du législateur, la transmission normale et intégrale des programmes en cas de grève à la RTF. Le service minimum d'information et de distraction peut parfaitement être assuré avec des moyens provisoires qui suffisent à satisfaire au principe de continuité et qui permettent le maintien du droit de grève. C'est ainsi que la programmation d'émissions pré-enregistrées, correspondant au besoin de distraction, libère la quasi-totalité du personnel technique et artistique. Par contre, les droits des journalistes sont très restreints, car leur présence est requise pour satisfaire l'information : les exigences de l'actualité imposent une préparation des journaux télévisés dans les conditions habituelles. Droit à l'information et à la distraction sont donc consacrés, mais la manière dont ils sont satisfaits doit s'adapter aux circonstances et, notamment, l'usager ne pourra jamais exiger, au nom du principe de continuité, la régularité dans la transmission des émissions habituelles ; la loi ne le permet pas.

La seconde limite pourra résulter de l'interprétation que donnera le Conseil d'Etat à la fois de l'article 1er et de l'article 26. En effet, s'il est incontestable que le texte de l'article 1er n'établit aucune hiérarchie entre les différentes missions de la RTF, on peut se demander si la distinction faite,entre elles,n'existe pas seulement dans les textes. N'est-il pas totalement artificiel de cloisonner les programmes de la RTF entre l'information d'une part, la culture d'autre part, l'éducation d'un côté, le divertissement de

---

(1) Il faut noter, sur ce point, une différence entre la loi de 1974 et celle de 1972 qui parlait "des personnels *indispensables* devant demeurer en fonction". Cependant, il ne faut pas accorder à ce changement une réelle importance. L'esprit de cette disposition reste le même qu'en 1972 époque à laquelle elle avait été introduite à l'initiative de la commission de l'Assemblée Nationale.
Voir sur ce point : Edgar FAURE - op. cit. p 2515 et
Claude COURVOISIER - op. cit. p 553.

l'autre ? Et l'expression "ensemble des valeurs de la civilisation" n'est-elle pas là pour englober, dans un seul et même concept, les différentes missions assignées au service public de la radio et de la télévision ? Certes, nous avons coutume de qualifier les journaux parlés ou télévisés d'émissions d'information. Mais il serait vain de nier que leur contenu correspond,également,au besoin d'éducation et de culture, et même, pourquoi pas, de distraction. Par ailleurs, certaines émissions telles que "Armes égales", qui correspondent,en principe,aux programmes de distraction, sont,bien plus, des émissions d'informations politiques (1). Une interprétation de l'article premier refusant ce cloisonnement ne serait certes pas contraire à l'esprit du texte. Et,dès lors, on aperçoit les répercussions que cela pourrait avoir sur l'interprétation de l'article 26 : les différentes missions, dont la loi impose l'accomplissement sans interruption, se trouveraient remplies par le passage régulier sur les antennes de simples bulletins d'information,par exemple, et ceci ne serait nullement contraire à la loi dans la mesure où on considère que "toute information cultive, éduque et distrait" (2). Telle pourrait être la position adoptée par les juges pour maintenir la jurisprudence antérieure. Telle ne nous semble pas,pourtant,devoir être la jurisprudence future.

D'une part, ce serait aller contre la volonté du législateur pour qui le droit à la distraction est distinct

---

(1) Ce sont des considérations du même ordre qui ont conduit certains journalistes à intituler un article sur l'ORTF "De l'information-spectacle aux variétés politiques", mettant ainsi bien en évidence le caractère artificiel de ce cloisonnement. Presse-Actualité - Février 1973 p 70.

(2) Claude COURVOISIER - op. cit. p 554.

du droit à l'information ; ceci ressort clairement des débats (1).

D'autre part, ce serait aller contre le texte même de la loi prise globalement et non en isolant chaque article. C'est ainsi, par exemple, que l'article 17 de la loi de 1974, reprenant l'article 7 de la loi de 1972, précise les qualités qui doivent s'appliquer à chacune des missions du service public de la RTF et, pour ce faire, distingue nettement les programmes de distraction et les informations. Ceci éclaire l'interprétation que l'on doit donner de l'article 1er.

Pour toutes ces raisons, la portée de la loi ne doit pas être minimisée : elle accorde à l'usager un véritable droit au divertissement qui peut être désormais sanctionné au nom des principes généraux du droit et, notamment, du principe de continuité. Il est d'ailleurs curieux de constater qu'aucune action en justice n'a été intentée pour sanctionner une violation de ce principe, quant à son objet. Au contraire, c'est toujours le problème de l'empiètement de ce principe sur le droit de grève qui fournit le contentieux en la matière. Il n'existe qu'une action, dirigée contre l'ORTF, qui pouvait être fondée sur la continuité du service ; mais elle s'est heurtée à la limite apportée à ce principe par la jurisprudence. Son étude va nous permettre de déterminer l'étendue de l'obligation de continuité.

212 - Section 2 - L'étendue de l'obligation d'assurer la continuité

L'obligation de continuité, qui pèse sur tout service public, a sa raison d'être, commune à tous les principes généraux du droit, dans la défense des intérêts individuels face à l'administration. Or, ces principes s'effacent lorsque l'intérêt général est en jeu. Ainsi,

---

(1) Edgar FAURE - op. cit. p 2516.

l'obligation de continuité ne peut être absolue : l'arrêt Vannier, rendu par le Conseil d'Etat en faveur de l'ORTF, nous en fournit la meilleure illustration.

Le 27 janvier 1961, le Conseil d'Etat avait à se prononcer sur un recours pour excès de pouvoir, tendant à l'annulation d'une décision de l'administration qui mettait fin à certaines émissions de télévision (1). Au moment où la télévision fit son apparition en France, vers 1930, la transmission s'effectuait au moyen d'un émetteur 441 lignes et touchait, seulement, quelques milliers d'habitants de la région parisienne. Par la suite, les progrès techniques permirent une meilleure diffusion sur 819 lignes, touchant un nombre plus grand d'usagers. Ce changement fut effectué en 1948. Un problème apparut alors, car, à ce changement d'émetteur devait correspondre un changement dans les appareils de réception. Autrement dit, les personnes, qui possédaient un appareil apte à capter les émissions transmises sur 441 lignes, ne pouvaient capter sur 819 lignes. L'administration, soucieuse de ne pas léser ces premiers usagers, "pionners" de la télévision, garantit alors le maintien de l'émetteur 441 lignes jusqu'au 1er janvier 1958. Or, en 1956, un incendie endommagea gravement les installations permettant l'émission à moyenne définition. L'administration, compte tenu du nombre réduit des usagers concernés d'une part, et considérant la disparition prévue de ce service dans un délai de deux ans d'autre part, décida la suppression pure et simple de ces installations. En contre-partie, elle indemnisa les usagers concernés en allouant une certaine somme à chacun. C'est l'un de ces usagers, qui, mécontent de la décision de l'administration, saisit le Conseil d'Etat. Le problème posé, alors, à cette haute juridiction, a été clairement dégagé par Monsieur KAHN, commissaire du gouvernement, dans ses conclusions sur

---

(1) Cette affaire date de 1955. A cette époque, le service public de la radio-télévision dépendait directement du Gouvernement. Les décisions concernant ce service avaient donc le caractère de règlements, susceptibles de recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d'Etat.
Rec. Lebon - p 60 conclusions KAHN.

cette affaire : "La responsabilité de l'Etat est-elle susceptible d'être engagée du fait de l'arrêt des émissions ?" (1). C'était bien là poser le problème des limites du principe de continuité appliqué au service public de la RTF. En réponse à cette question, le Conseil d'Etat considéra que le fait d'avoir cessé les émissions ne constituait pas une faute, permettant d'engager la responsabilité de l'Etat, et rejeta donc les prétentions du sieur Vannier. Les motifs donnés par les juges, pour nier l'existence d'une faute à la charge de l'administration, méritent de retenir notre attention : pour le Conseil d'Etat, il y a absence de faute parce que "les usagers n'ont aucun droit au maintien du service", ainsi on ne peut reprocher à la RTF la violation d'un droit qui n'existe pas. C'était refuser nettement, à l'usager, la possibilité de se prévaloir du principe de continuité pour obtenir le maintien d'un service, cependant à durée limitée. Ici, la volonté du Conseil d'Etat de se prononcer sur l'étendue du principe de continuité apparaît très clairement, pour deux raisons :

1) l'absence d'une faute à la charge de l'administration pouvait découler, non pas de l'absence de violation d'un droit, mais d'une dérogation au principe de continuité, dérogation justifiée par l'intérêt général (2). Mais ceci revenait à admettre l'applicabilité du principe de continuité en l'espèce, ce que le Conseil d'Etat a précisément voulu écarter.

2) Il s'agissait d'appliquer le principe de continuité à un service pour lequel on avait prévu une existence limitée dans le temps, dès sa création. On pouvait alors penser que le fait, pour le législateur (ou pour l'autorité administrative lorsqu'il s'agit d'un règlement), de prévoir une limitation de durée du service donnait à l'usager un

---

(1) Bien que s'agissant d'un recours pour excès de pouvoir, Monsieur le commissaire du gouvernement KAHN démontre en effet que l'attitude qu'il convient d'adopter, face à ce recours, est très liée au problème de la responsabilité de l'Etat.

(2) Nous avons vu que cette justification de la violation des principes généraux du droit est admise unanimement.

droit au maintien du service pendant ce laps de temps. Ceci n'apparaissait pas, alors, comme une entrave à l'évolution du service. Tout au plus, pouvait-on considérer cela comme un simple retard apporté dans cette évolution et le principe de continuité prenait, alors, une signification plus absolue. Le Conseil d'Etat a refusé cette possibilité :

"considérant ... que les usagers d'un service public administratif n'ont aucun droit au maintien de ce service ; qu'il appartient à l'administration de prendre la décision de mettre fin au fonctionnement d'un tel service lorsqu'elle l'estime nécessaire, même si un acte réglementaire antérieur a prévu que ce fonctionnement serait assuré pendant une durée déterminée ..." (1).

En effet, le terme "continuité" ne doit pas être confondu avec "infinité" et dans cette distinction apparaissent, du même coup, les limites de ce principe. L'usager a le droit d'exiger, à partir du moment où un service est créé, que celui-ci ne soit pas interrompu. Selon l'expression de Monsieur DEBBASCH (2), "on ne saurait admettre des services publics à éclipses". Mais cette règle n'emporte pas pour l'usager le droit d'exiger le maintien du service : l'existence d'un tel droit reviendrait à reconnaître à l'usager un droit acquis à l'égard de l'administration et interdirait à celle-ci toute adaptation à l'évolution. Donc, si le service ne peut être interrompu, il peut être supprimé définitivement sans que, pour cela, l'administration puisse voir sa responsabilité engagée. L'adaptation à l'évolution apparaît comme une exigence de l'intérêt général. De nombreux auteurs conscients de son importance ont même voulu en faire un principe général du droit.

---

(1) Souligné par nous.

(2) Op. cit. p 93.

Il nous semble plus normal de voir, avec Monsieur VEDEL, dans cet impératif d'évolution, "plutôt un aménagement du principe de continuité qu'une règle autonome" (1). C'est à ce titre, en tous cas, qu'il figure dans ce chapitre. Il est, par contre, un autre principe général du droit, distinct du principe de continuité, et qui s'impose aux organismes de la RTF avec la même force : c'est le principe d'égalité.

---

(1) VEDEL Georges - *"Traité de droit administratif"* Presses universitaires de France (collection Thémis) 1973 - p 817.

22 - CHAPITRE 2 : LE PRINCIPE D'EGALITE

C'est une règle traditionnelle de notre droit public qui assure à tous les *usagers* d'un service public, placés dans une même situation, les mêmes conditions de traitement de la part du service public. Le respect de ce principe général s'impose à tous les services publics, administratifs et judiciaires, et les tribunaux n'ont pas hésité à en sanctionner la violation (1). Au travers des différentes décisions rendues, on peut préciser quelles sont les personnes qui peuvent s'en prévaloir.

Ainsi, dans certains cas, est considéré comme usager uniquement l'abonné du service (2) et cette notion appliquée au service de la RTF conduit à faire jouer le principe d'égalité au profit des auditeurs et des téléspectateurs. L'étude des problèmes soulevés par sa

---

(1) Le Conseil d'Etat a fait maintes applications de ce principe :
Cons. d'Etat 25 juin 1948 - Société du Journal l'Aurore
S. 1948 - III - p 69.
Cons. d'Etat 28 mai 1954 - Barel - Rec. Lebon 1954 - p 308.
Cons. d'Etat 28 octobre 1960 - Rev. de droit social 1961 - p 141.
Plus rarement, la Cour de Cassation a été amenée à l'appliquer à des services industriels et commerciaux et l'a sanctionné suivant les règles de la responsabilité civile sans, toutefois, faire référence, expressément, à l'article 1382 du code civil puisqu'elle faisait application de règles de droit public.
C. Cass. ch. civ. 9 février 1915 - S 1916 - I - p 32.
C. Cass. ch. civ. 3 août 1922 - S 1923 - I - p 38.

(2) Cons. d'Etat 13 mars 1959 - Rec. Lebon 1959 - p 182
D 1959 - II - p 719.

mise en oeuvre fera l'objet de notre première section.

Mais ceci n'est qu'un aspect des problèmes posés par ce principe appliqué à la RTF, car, la notion d'usager est, en général, entendue plus largement : "c'est l'utilisation de l'ouvrage qui devient désormais déterminante dans la mesure où elle suppose, automatiquement, une volonté de retirer un avantage des prestations habituellement fournies par le service public" (1). Or, les téléspectateurs ne sont pas les seuls à retirer avantage du fonctionnement de la RTF : il est en effet inutile de démontrer ce que peuvent attendre de leur passage sur les antennes toutes les personnes appelées par les organismes de la RTF à collaborer à leurs programmes, que ce soit comme auteur, acteur ou à un titre quelconque. La mise en oeuvre de la règle d'égalité, à ces "collaborateurs" des sociétés de programme, peut paraître quelque peu paradoxale et on devine les multiples difficultés auxquelles elle peut se heurter. Pourtant, son application à cette catégorie d'usagers ne fait aucun doute : ce sera précisément l'objet de notre deuxième section.

221 - Section 1 - L'égalité des auditeurs et des téléspectateurs

Selon la loi du 7 août 1974, le service public de la radiodiffusion télévision française a pour mission de "répondre aux besoins et aux aspirations de la population, en ce qui concerne l'information, la culture, l'éducation, le divertissement ...". C'est dans la fourniture de ces services que tous les téléspectateurs doivent se trouver dans une égale situation. Autrement dit, tous les habitants de la République ont vocation à recevoir, de la même manière, les émissions de la radio et de la télévision, sur tout le territoire français. Or, recevoir la radiodiffusion ou la télévision, c'est profiter d'un système de communications radio-électriques. Ceci suppose deux choses :

- l'existence de réseaux et d'installations nécessaires à la propagation de ces communications. C'est le problème

---

(1) DURUPTY Michel - note sous Trib. conf. 17 octobre 1966 - D 1967 - II - p 259.

de leur diffusion.

- l'existence d'appareils permettant de capter ces communications. C'est le problème de leur réception.

2211 - Paragraphe 1 - La diffusion

Avant la loi de 1974, le même organisme, à savoir l'Office de la radio télévision française, était chargé, à la fois, de concevoir les programmes de radio et de télévision et d'assurer leur diffusion à travers tout le pays. Actuellement, ces différentes missions sont dissociées : un établissement public à caractère industriel et commercial a été créé spécialement pour diffuser les programmes de radio et de télévision et, à cette fin, organiser, développer, exploiter et entretenir les réseaux et installations de diffusion. C'est donc contre cet établissement de diffusion, seul, que devrait être intentée toute action motivée par une faille dans l'acheminement des émissions au domicile des usagers. Or, au regard du principe d'égalité, ceci soulève trois problèmes distincts :

- le respect de l'égalité ne doit pas être une entrave aux progrès techniques qui se font souvent par étapes. Comment peut-on concilier égalité et planification ?
- certains usagers du service public de la RTF ont une situation géographique telle, qu'il est parfois impossible de les satisfaire. C'est le problème des "zones d'ombre".
- certains autres usagers sont, parfois, privés de la diffusion d'une émission, et cela délibérément de la part des dirigeants de la RTF. C'est le problème de l'occultation.

1°) Egalité et planification

L'application absolue de ce principe d'égalité voudrait que la totalité de la population de notre pays puisse bénéficier des installations nécessaires à la diffusion de *tous* les programmes de radio et de télévision. Or l'augmentation croissante du nombre et de l'ampleur des services de radiodiffusion et de télévision a supposé, de la part de l'Office, et suppose actuellement, de la part de l'établissement de diffusion, une politique de

planification à long terme (1). C'est ainsi que douze ans ont été nécessaires pour implanter la première chaîne, huit ans pour implanter la seconde chaîne et il est prévu que l'implantation du réseau de la troisième chaîne doit durer cinq ans. Il va sans dire que l'application du principe d'égalité ne peut aller à l'encontre de cette planification nécessaire aux progrès techniques : "de même que le service public du chemin de fer, créé au milieu du siècle dernier, n'a pas été étendu à tous les villages de France, de même le service public de la télévision ne peut d'un coup atteindre tous les foyers" (2). Ces exceptions,temporaires,au principe d'égalité se justifient d'ailleurs parfaitement, sur le plan théorique, dans la mesure où elles sont motivées par l'intérêt général (3). Ceci explique l'absence de tout contentieux en la matière : aucun français ne songe à intenter une action contre la RTF parce qu'actuellement, par exemple, il ne bénéficie pas de la troisième chaîne. Ainsi, nous devons admettre cet effacement du principe d'égalité tant que dure la mise en place des réseaux de diffusion. Cependant, une fois terminée la planification, lorsque toutes les installations nécessaires à la diffusion sur tout le territoire fonctionnent,

---

(1) Existence pour la télévision de trois chaînes différentes nécessitant chacune des installations différentes. De même pour la radio, qui regroupait les chaînes ; France-inter, France-culture, France-musique, inter-variétés, les FIP.

(2) DE BROGLIE Gabriel *"ORTF 73"* - Presses Pocket 1973 - Presses de la cité 1973 - p 44.

(3) Nous avons vu en effet que, dans la jurisprudence du Conseil d'Etat, seul un motif tiré de l'intérêt général ou de l'intérêt du service en cause peut justifier la violation d'un principe général du droit.
COLLIARD Claude *"Libertés publiques"* - 5ème édition - Dalloz (Précis Dalloz) 1975 - p 197.

le principe d'égalité reprend sa place : chacun a le droit d'exiger le bénéfice de tous les programmes diffusés. Ceci implique la disparition de ce que l'on a appelé les "zones d'ombre".

2°) Egalité et zones d'ombre

"Le relief de notre pays, gorges, vallons, montagnes, si plaisant aux touristes, impose, en revanche, bien des difficultés aux ingénieurs et aux techniciens. C'est encore des centaines de réémetteurs dont il faut envisager la mise en place pour que les images parviennent correctement dans les zones rurales et montagneuses défavorisées. Les problèmes que posent ces installations multiples et complexes entraînent de longues études, des accords nombreux ; ... on comprend alors l'énorme somme de travail et de patience que requiert la mise en service d'abord expérimentale, puis définitive, d'un nouveau réémetteur ..."

Ainsi était présenté le problème des zones d'ombre par l'ORTF dans son livre ORTF 73 (1). L'existence de ces régions, non encore couvertes, à l'époque, par les installations de l'ORTF, n'était pas niée ; elle était expliquée par l'exposé des difficultés rencontrées dans ce qui était qualifié de "chasse aux zones d'ombre". Pourtant, c'est la suppression totale de ces zones d'ombre que, déjà, la loi de 1972 visait dans son article 2 : elle imposait en effet au service public de la RTF de diffuser et d'organiser les installations nécessaires à la diffusion, de les entretenir sur *tout* le territoire de la République. Or, le projet présenté par le gouvernement visait simplement le territoire de la république.

---

(1) DE BROGLIE Gabriel - op. cit. p 44

L'adjonction de l'adjectif tendant à englober la totalité du pays s'était faite à la demande de l'assemblée nationale (1). Au cours du débat de 1972, Monsieur Etienne HINSBERGER, député, avait notamment souligné l'acuité de ce problème dans les régions frontières de la France, et en particulier dans l'Est, où la réception des émissions françaises était subordonnée, jusqu'à présent, à l'installation d'un réseau de distribution financé par les collectivités locales. Pour le parlementaire "il est clair que les habitants de ces régions supportaient en supplément de la redevance, les frais de l'opération". Soulignant cela, il ne faisait qu'arguer du principe d'égalité, surtout lorsqu'il poursuivait en demandant *la fourniture des mêmes prestations aux quarante millions de téléspectateurs qui paient la redevance.* Monsieur Jean de la FONTAINE, député de la Réunion, lors du même débat, rappelait "que la Réunion ne dispose pas d'émetteurs d'une puissance supérieure à huit kilowatts, alors que la France finance à Madagascar ou à l'Ile Maurice des émetteurs qui dépassent cent kilowatts". Et il concluait en soulignant le caractère injustifié de cette différence de traitement. C'était là encore, sans faire abstraction des problèmes particuliers aux territoires d'Outre-Mer (2), réclamer, pour ceux-ci, l'application du principe d'égalité.

---

(1) J.O. Ass. Nat. 1972 - p 2575 et 2583.

(2) Neuf stations de la RTF sont implantées Outre-Mer. Elles diffusent les programmes nationaux, mais se heurtent à des problèmes dus, notamment, à l'éloignement (diffusion en ondes courtes et non en ondes moyennes comme c'est le cas en France) et au décalage d'horaires entre Paris et ces territoires pour l'aménagement des programmes. Voir *"ORTF 73"*- op. cit. p 296. Le législateur de 1974 a d'ailleurs prévu un organisme chargé de la radio et de la télévision dans les départements et territoires d'outre-mer, organisme rattaché à une société nationale de télévision (article 10 de la loi de 1974).

Or, malgré les progrès constatés en la matière (1) et malgré la disposition formelle de la loi dès 1972, cette égalité n'est pas encore parfaitement réalisée. Le législateur de 1974 a été plus explicite sur ce point, puisque après avoir défini la mission de l'établissement public de diffusion sur un plan général dans le premier alinéa de l'article 5, il consacre, dans le second, l'obligation pour cet établissement de "créer les équipements nécessaires pour couvrir les zones qui ne peuvent pas encore recevoir les émissions de toutes les sociétés nationales". Il faut d'ailleurs noter que jusqu'à ce jour ce problème des zones d'ombre n'a jamais fait l'objet d'un recours contentieux. Cela s'explique, peut-être, par le fait que les télespectateurs lésés trouvent, souvent, une compensation dans leur parfaite réception des émissions en provenance des postes étrangers périphériques, sans installation extraordinaire de la part de ces postes : ceci est uniquement dû à la configuration géographique.

3°) Egalité et occultation

L'occultation est un terme utilisé à la RTF pour désigner cette pratique qui consiste à priver de la transmission d'un évènement quelconque un secteur géographique donné, alors qu'il est reçu dans tout le reste de la France. Ce sont essentiellement les manifestations sportives qui ont été à l'origine de l'occultation. Ainsi, les organisateurs d'un match permettent à une société de

---

(1) En 1963, l'ORTF ne finançait que les réémetteurs nécessaires aux communes de plus de 10 000 habitants. Les collectivités locales de moindre importance avaient à leur charge 45 % des équipements. En 1973, c'est seulement si la station doit desservir moins de 1000 habitants que le totalité de l'installation reste à la charge des collectivités locales.

programme de le téléviser en vue de le transmettre sur ses antennes, à condition que les habitants de la région où se déroule le match ne puissent bénéficier de cette transmission. Ils craignent, en effet, de perdre des "entrées", les spectateurs éventuels préférant rester devant leur poste de télévision plutôt que de se déplacer pour assister au match lui-même. En acceptant de telles conditions, il ne fait aucun doute que l'organisme diffuseur crée une inégalité entre les téléspectateurs. Pourtant, cette violation apparente du principe d'égalité se trouve parfaitement justifiée et ne saurait engager la responsabilité de la société de programme. Celle-ci se trouve, en effet, placée devant une alternative :

- soit refuser les conditions proposées et priver, ainsi, tous les usagers du service, de l'émission
- soit accepter ces conditions, ce qu'elle fait généralement, et satisfaire, ainsi, le plus grand nombre.

Certes, le respect du principe d'égalité conduit à opter pour la première solution ; mais la satisfaction de l'intérêt général n'impose-t-elle pas de choisir la seconde ? En réalité, nous avons là encore une illustration du principe selon lequel les principes généraux du droit doivent s'effacer lorsqu'ils sont contraires à l'intérêt général. Il faut d'ailleurs signaler, qu'à notre connaissance, il n'existe aucun contentieux sur l'occultation.

De toutes façons, à supposer l'égalité réalisée dans les installations de diffusion, encore faut-il, pour pouvoir en profiter, que le français devienne usager du service. Or, ceci ne peut se faire que par l'accomplissement d'un acte de volonté de la part du futur usager : volonté de recevoir les émissions qui lui sont destinées par l'achat d'un appareil permettant cette réception. Au niveau de cet acte d'adhésion au service public de la RTF doit aussi régner l'égalité entre les futurs téléspectateurs.

2212 - Paragraphe 2 - La réception

Dans de nombreux services publics industriels et commerciaux, la volonté de bénéficier du service se manifeste par la signature d'un contrat entre le service et le futur usager : c'est le cas des contrats d'abonnement au téléphone, d'abonnement à la distribution d'électricité. Ces contrats sont alors plus ou moins individualisés ; ils peuvent varier en fonction de la situation du futur abonné et il est quelquefois délicat d'apprécier chaque situation au regard du principe général d'égalité (1). Ce problème, par contre, ne se pose pas lorsque l'usager se trouve dans une situation purement statutaire : c'est le cas de l'usager de la RTF. Aucun contrat n'existe entre le service public et le téléspectateur. Celui-ci, pour bénéficier des programmes diffusés, doit simplement acheter un poste récepteur de radio ou de télévision. Or cette vente est absolument libre. Il doit également acquitter le paiement d'une redevance, qui n'a nullement le caractère d'un prix, mais qui apparaît comme une taxe parafiscale dont le montant est fixé par le parlement (2). Tout ceci résulte actuellement des articles 19 et 20 de la loi du 7 août 1974. Aucune décision individuelle ne doit intervenir pour donner la possibilité de recevoir les émissions : il suffit,pour cela,de se soumettre aux dispositions résultant des statuts et qui,naturellement,sont les mêmes pour tous. On ne peut donc imaginer une quelconque violation du principe d'égalité et aucun problème ne s'est jamais posé à ce jour. Il faut cependant signaler l'action des pouvoirs publics pour assurer une bonne

---

(1) Le principe d'égalité ne peut exclure certaines particularisations dans des contrats d'abonnement : une consommation plus grande d'électricité entraînera un tarif préférentiel pour l'usager. Il faut seulement que deux usagers se trouvant dans les mêmes conditions puissent bénéficier d'un traitement égal.
Cons. d'Etat 7 octobre 1959 - Rec. Lebon - p 492.
Cons. d'Etat 24 avril 1964 - D 1964 - II - p 665 - Note DEBBASCH.

(2) Conseil constitutionnel 11 août 1960 : "Cons ... que cette redevance ... ne peut davantage être définie comme une rémunération pour services rendus a le caractère d'une taxe parafiscale ..." D. 1961 - I - p 470.

réception à tous en protégeant l'usager contre d'éventuels troubles extérieurs au service. Ceci se concrétise de trois manières :

1) - Une loi du 2 juillet 1966 reconnaît un droit à l'antenne réceptrice aux locataires d'immeubles individuels ou collectifs en refusant aux propriétaires le droit de s'opposer à l'installation d'une antenne individuelle ou collective (1).

2) - Il existait au sein de l'ORTF des groupes régionaux chargés du service de la réception. Ils avaient pour but de constater les troubles qui affectent la réception des émissions de radio ou de télévision et de les faire cesser au besoin par l'usage de sanctions pénales (2). Il est probable qu'actuellement ces groupes existent toujours, sans doute rattachés à l'établissement public de diffusion.

3) - La loi du 7 août 1974, dans son article 23 oblige les promoteurs d'immeubles de grande hauteur à faire installer à leurs frais une antenne réémettrice de télévision lorsque le bâtiment nuit à la réception des programmes de télévision par les locataires et copropriétaires du voisinage.

Ces trois dispositions garantissent,à tous,une réception paisible des émissions ; cependant, elles ne sont pas véritablement la mise en oeuvre du principe d'égalité, car, les troubles dont elles protègent sont extérieurs à la RTF et la rupture de l'égalité qu'ils entraînent,au niveau des téléspectateurs,ne saurait être reprochée au service public. Là encore, il n'existe aucun recours contentieux faisant référence au principe d'égalité.

En résumé, il ne semble pas que les usagers, auditeurs et téléspectateurs, aient beaucoup à se plaindre de différences de trai-

---

(1) Voir les détails sur cette loi in DEBBASCH op. cit. p 50.

(2) La loi du 31 mai 1933 sanctionne la violation des dispositions antiparasitaires. Cf. DEBBASCH op. cit. p 510.
Voir également *"ORTF 73"* op. cit. p 490.

tement, à leur égard, de la part du service de la RTF, tant au niveau de la diffusion qu'à celui de la réception. Il est, par contre, une autre catégorie d'usagers pour lesquels la possibilité de bénéficier des services de la RTF est beaucoup plus aléatoire, ce sont toutes les personnes auxquelles les sociétés de programme et la société de production peuvent faire appel, pour la réalisation des émissions. Elles aussi bénéficient de la règle de l'égalité de tous devant les services publics. Ceci ne va pas sans soulever de nombreux problèmes qu'il nous faut maintenant étudier.

222 - Section 2 - L'égalité dans la possibilité de figurer dans les programmes de la RTF

Si l'application du principe d'égalité aux auditeurs et aux télespectateurs ne fait aucun doute, même s'il n'existe aucun contentieux en la matière, son extension aux personnes susceptibles de participer aux programmes paraît beaucoup moins évidente. Certes, les avantages que ces personnes peuvent retirer de leur passage sur les antennes ne sont pas négligeables, notamment quant à la publicité qui en résulte (1), et, de ce fait, ils peuvent être considérés comme usagers du service. Mais on ne peut nier que le service fonctionne non pas dans l'intérêt des participants aux programmes, mais dans l'intérêt de ceux à qui ils sont destinés et qui seuls devraient être considérés comme usagers. Pourtant, tel n'est pas l'avis du Conseil d'Etat (2) qui, dans un arrêt du 9 mars 1951 (3), a sanctionné la méconnaissance, par la RTF,

---

(1) A titre purement anecdotique, on peut citer le cas d'un artiste célèbre qui a été jusqu'à demander réparation à l'ORTF du préjudice subi, du fait qu'il n'était pas passé sur les antennes ; son absence sur les écrans avait fait baisser le montant de ses recettes. En réponse à cette demande, l'ORTF fit remarquer à cet acteur qu'à chaque fois qu'il participait à une émission, il ne devrait réclamer aucun cachet... au contraire, il devrait payer l'ORTF en raison de la publicité ainsi assurée.

(2) A cette époque, seules les juridictions administratives étaient compétentes en la matière, car, la radiodiffusion télévision française relevait directement de la présidence du conseil.

(3) S. 1951 - III - p 81 - Note C.H.

à l'égard d'une formation musicale, du principe d'égalité ; il étendait, ainsi, le bénéfice de ce dernier à toute personne ayant "vocation à être appelée, le cas échéant, à prêter son concours aux émissions de la Radiodiffusion". Il s'agissait, en l'espèce, d'une action en responsabilité intentée par la société des concerts du Conservatoire contre l'administration de la radiodiffusion. Il était reproché à cette dernière une décision visant à empêcher toute transmission par la radiodiffusion nationale des concerts donnés par la Société des Concerts du Conservatoire. Celle-ci réclamait, alors, des dommages et intérêts pour violation du principe d'égalité (1). Le Conseil d'Etat, ayant estimé que cette formation musicale se trouvait dans la même situation que les autres sociétés dont les concerts étaient transmis, a condamné l'administration de la radiodiffusion nationale. Peu de temps après, c'est au nom du même principe d'égalité que Monsieur Philippe CLAY intenta une action contre la RTF parce qu'une décision de la direction tendait à l'évincer temporairement des programmes de la RTF en interdisant soit sa participation personnelle aux émissions, soit la diffusion de ses disques (2). Il invoquait à l'appui de sa demande son droit à être placé sur le même plan que les autres artistes. Ce recours soulevait de nombreux problèmes de compétence et de vices de forme qui donnèrent lieu à un certain nombre de décisions (3). Quant à la question posée du fond, malgré quelques transactions intervenues entre les intéressés, le tribunal administratif de Paris, tout en

---

(1) Par cet arrêt, le Conseil d'Etat, pour la première fois, fait produire effet à un principe général du droit sur le plan de la responsabilité. Jusqu'ici, ceux-ci n'avaient donné lieu qu'à des recours pour excès de pouvoir.
Voir la note de Monsieur RIVERO sous cet arrêt - Rev. de droit social 1951 - p 372.

(2) Cette mesure était une sanction prise contre l'artiste qui, par sa conduite, avait compromis le déroulement de certaines émissions en ne tenant pas ses engagements.

(3) Cons. d'Etat 15 juillet 1959 - Rec. Lebon - p 467.
TA Paris - 13 juillet 1966 - décision inédite.
TA Paris - 7 décembre 1971 - décision inédite - Document annexe n° 2.

n'accueillant que pour partie la demande de l'artiste, admet parfaitement son droit à se prévaloir du principe d'égalité ; le tribunal adopte ainsi la position prise par le Conseil d'Etat dans l'arrêt "société des concerts du Conservatoire".

Le domaine d'application du principe d'égalité étant, ainsi, largement étendu, au-delà des téléspectateurs, à toute personne trouvant un intérêt quelconque au fonctionnement du service, il reste cependant à en préciser la portée, et cela notamment à deux points de vue :

- La règle d'égalité garantit l'accès à la radio et à la télévision de tous les groupements dans les mêmes conditions. Ceci doit cependant être soigneusement distingué de la reconnaissance d'un droit à l'antenne au bénéfice de ces mêmes groupements.
- Le respect du principe d'égalité implique l'idée de neutralité à l'égard de tous. Et ceci a pu conduire à assimiler l'égalité et l'objectivité. Nous verrons que les deux obligations ne sauraient être confondues.

2221 - Paragraphe 1 - L'égalité et le droit à l'antenne

L'existence d'un monopole d'Etat, sur la Radiodiffusion et la Télévision, a conduit de nombreux groupements à réclamer le droit de disposer d'un certain temps sur les antennes, sans être soumis à une décision préalable des dirigeants de chaque société de radio ou de télévision. Ce sont notamment les groupements politiques qui, *au nom du principe d'égalité*, ont trop souvent prétendu bénéficier d'un accès direct sur les antennes. Or, c'est se méprendre sur le sens qu'il convient de donner au principe d'égalité appliqué à l'utilisation des techniques audio-visuelles. Celui-ci peut être mis en oeuvre de deux manières qui se distinguent l'une et l'autre de la reconnaissance d'un droit d'antenne :

- Tout d'abord, si le respect de l'égalité exclut toute discrimination, les organismes de la RTF peuvent parfaitement s'y conformer en n'ouvrant leurs ondes à aucun grou-

pement (1). Ce serait là observer une neutralité, que nous qualifierons de négative, mais qui ne pourrait être sanctionnée au nom du principe d'égalité.

- En second lieu, et entendu d'une manière plus libérale, le principe d'égalité conduit les organismes de la RTF à accorder une égale ouverture à tous. Encore faut-il alors que le principe d'égalité soit associé à l'idée d'universalité qui, selon Monsieur BOUISSOU : "... englobe l'égalité, mais va plus loin. Elle a une tonalité politique. On pourrait dire qu'elle fait la synthèse de l'égalité et du pluralisme" (2).

C'est, en tous cas, cette conception de l'égalité que le gouvernement a défendu dès 1972 lors de la présentation du statut à l'Assemblée Nationale, par l'intermédiaire de Monsieur Philippe MALAUD, alors secrétaire d'Etat chargé de la fonction publique, qui s'exprimait en ces termes :

"L'obligation d'universalité garantit l'égalité de tous les citoyens devant le service public. La Radio et la Télévision n'appartiennent à personne et ne sauraient être contrôlées par aucun groupe fût-il corporatif. Elles sont au service de tous sans exception" (3).

Pourtant, il fallut attendre 1974 pour que l'égalité associée à l'universalité, c'est-à-dire entendue dans le sens d'une égale ouverture à tous, soit imposée par un texte. Il s'agit actuellement de l'article 17 de la loi du 7 août 1974 qui oblige les conseils d'administration à veiller "à l'expression des principales tendances de pensée et des grands courants de l'opinion". L'universalité, obligation statutaire, vient s'ajouter à l'égalité, principe général du droit. Mais là encore,

---

(1) DEBBASCH - op. cit. p 353.

(2) Op. cit. p 65.

(3) J.O. Ass. Nat. 1972 - p 2510.

il ne s'agit pas de la consécration d'un droit à l'antenne puisque *l'accès de la RTF est laissé à l'appréciation des dirigeants de chaque société.*

2222 - Paragraphe 2 - L'égalité et l'objectivité

Les organismes de la RTF, pour accomplir la mission d'information qui pèse sur le service public, sont forcément amenés à mentionner les évènements et les personnes qui font l'actualité, attirant ainsi sur eux l'attention publique,puisque tel est précisément le but de toute information. Figurer au cours d'un journal parlé ou télévisé constitue donc un autre moyen, indirect,certes,mais néanmoins efficace, d'accéder aux antennes du service public de la RTF. Or, là encore,il serait vain de nier les avantages que peuvent en retirer ces acteurs de l'information radiodiffusée et télévisée et, dès lors, n'est-il pas normal d'exiger de la part des organismes de la RTF la même neutralité à l'égard des personnes qu'elle mentionne qu'à l'égard de celles qui ont un accès direct sur leurs antennes, et cette neutralité ne découle-t-elle pas, là aussi, du principe d'égalité ?

Telle a été, en tous cas, la prétention d'une société de fabrication d'articles de pyrotechnie industrielle et agricole : la Société PYRAGRIC. Celle-ci a reproché à l'Office, au cours de deux instances successives, d'avoir, à plusieurs reprises, tant au cours d'actualités régionales que dans une émission de télévision nationale retransmettant une manifestation importante, cité le nom d'une société concurrente, la Société RUGGIERI. Sur le fondement de l'article 1382 du Code Civil, elle demande à l'ORTF le versement de 500 000 F à titre de dommages et intérêts puis de 200 000 F en réparation du préjudice résultant de la publicité gratuite faite au profit de la société RUGIERRI. Cette publicité, selon la demanderesse, était contraire "tant au principe d'égalité des droits des citoyens français qu'aux dispositions législatives et réglementaires régissant la matière" (1).

---

(1) Souligné par nous.

Les juridictions appelées à se prononcer sur la demande de la société PYRAGRIC ne donnent pas un fondement précis à leurs décisions (1). Certes, toutes font référence au principe d'égalité et notamment le Tribunal de Grande Instance de Lyon qui, dans un jugement rendu le 7 novembre 1973, mentionne expréssément l'obligation qui pèse sur l'ORTF de "veiller à respecter l'égalité entre tous les citoyens" ; pourtant, les mêmes juges s'étendent longuement sur l'appréciation d'une faute nécessaire pour engager la responsabilité de l'ORTF, faute dont la preuve doit être rapportée : "... que d'autre part, s'il doit être admis, à défaut de toute contestation, que le 15 juillet 1971, le nom de RUGGIERI est apparu sur les écrans de télévision, le simple fait de cette présentation ne suffit pas à caractériser une faute ...". Or, la sanction d'un principe général du droit public n'est pas, en principe, subordonnée à la preuve d'une faute distincte de la violation du principe invoqué. Ainsi, il semble probable que pour le Tribunal de Grande Instance de Lyon, puis pour la Cour d'Appel, ce n'est pas au nom du principe d'égalité que la réparation du dommage causé pouvait être accordée à la société PYRAGRIC. Tel est, en tous cas, le sens que, pour notre part, nous souhaitons voir prendre par la jurisprudence. Le principe d'égalité des usagers ne saurait en effet comporter, pour les organismes de la RTF, le respect de la neutralité dans les informations diffusées et cela pour deux raisons :

- La première concerne, à notre avis, la qualité du demandeur. Celui-ci n'agit nullement en tant qu'usager du service public : les personnes citées dans le cadre d'informations quelconques, n'ont vocation à l'être que par la participation qu'elles ont prise à tel évènement qui fait l'actualité du jour. *Aucun titre antérieur à cet évènement ne leur donne vocation à être citée*, et ce n'est pas non plus,

---

(1) TGI Lyon 5 mars 1969 - J.C.P. 1969 - II - p 15969.
CA Lyon 22 janvier 1970 - décision déjà citée.
TGI Lyon 7 novembre 1973 - J.C.P. 1974 - II - p 17665.

l'actualité qui leur confère la qualité d'usager du service. Or, le principe général d'égalité bénéficie à tous les usagers du service, c'est-à-dire aux personnes qui, à un titre quelconque, peuvent prétendre en bénéficier. Il ne peut être étendu au-delà.

- En second lieu, l'égalité est un principe général du droit qui assure à tous les mêmes conditions de traitement de la part du service public. Or, le reproche fait à l'ORTF met en cause la qualité du service fourni : la société PYRAGRIC estime que les informations données par l'ORTF n'ont pas montré toute la neutralité exigée de la part de l'organisme chargé du service public de l'information. Il s'agit là d'une *appréciation globale du service fourni, celui-ci étant le même pour tous*. Si ce reproche peut effectivement être fait, dans certains cas, nous estimons que ce n'est pas le principe d'égalité qui peut en être la sanction juridique, mais bien plutôt une obligation propre au service public de la RTF parce que découlant de la nature du service fourni : nous entendons par là *l'objectivité*.

En réalité bien loin de se confondre avec le principe d'égalité, le respect des droits à l'antenne comme le respect de l'objectivité sont deux obligations liées à la nature particulière du service fourni par la RTF. Ce sont, nous l'avons vu dans notre titre I, des obligations statutaires expressément prévues par le législateur pour le service public de la RTF.

Nous avons, ainsi, défini les conditions dans lesquelles une victime d'un dommage, causé au cours d'émissions de Radio et de Télévision, peut disposer d'une action en justice pour violation des obligations de service public. Mais seuls les organismes chargés de ce service sont débiteurs de ces obligations, eux seuls peuvent être sanctionnés pour y avoir manqué. Dès lors la victime d'un tel dommage doit le rattacher à l'un de ces organismes pour en obtenir réparation. Or, ce sont des personnes morales. Elles n'agissent que par l'intermédiaire de personnes physiques et tous les dommages causés sur les antennes ne leur sont pas forcément rattachables. Ainsi se pose le problème de l'imputabilité des faits dommageables aux organismes de la RTF, nous y avons consacré notre seconde partie.

Partie II

L'IMPUTABILITE DES FAITS DOMMAGEABLES AUX ORGANISMES DE LA RTF

Avant d'aborder l'étude de l'imputabilité, condition de mise en jeu de la responsabilité des organismes de la RTF pour la violation de leurs obligations, il convient d'en préciser le sens et, pour cela, de la distinguer de deux autres éléments classiques de la responsabilité délictuelle ; une terminologie défaillante pourrait, en effet, porter à la confondre avec l'imputabilité, élément de la faute, d'une part, et le lien de causalité, d'autre part.

1°) IMPUTABILITE MATERIELLE ET IMPUTABILITE PSYCHOLOGIQUE

Lorsque l'on parle d'imputabilité en matière de responsabilité civile, c'est, en général, pour désigner cet élément indispensable à l'existence d'une faute : la volonté libre et consciente de l'auteur de l'acte illicite. Appliqué aux organismes de la RTF, personnes morales, cet élément ne soulève aucun problème qui leur soient propre et ce n'est évidemment pas à cette imputabilité "psychologique" (1) que cette seconde partie sera consacrée.

Il faut, dans cette étude, entendre l'imputabilité au sens "matériel" du terme qui, selon Monsieur MARTY et Monsieur RAYNAUD, signifie, simplement, que l'acte dommageable doit bien émaner de la personne poursuivie comme responsable ; il ne signifie alors rien d'autre que l'exigence d'un *lien causal* unissant le dommage à un fait qui soit celui de la personne en question. L'imputabilité, se définissant par un "lien causal", doit alors être soigneusement distinguée de cet autre élément classique de la responsabilité délictuelle qu'est le lien de causalité.

2°) IMPUTABILITE ET LIEN DE CAUSALITE

Lorsque le demandeur à une action en responsabilité a prouvé l'existence d'un dommage et d'un fait dommageable, générateur de responsabilité, il doit établir l'existence d'un lien de causalité entre les deux. Cet élément ne présente pas de difficultés lorsqu'il s'agit

---

(1) Expression empruntée à Messieurs MARTY et RAYNAUD - op. cit. p 392.

de l'appliquer aux dommages causés dans le cadre de la RTF : la nature des dommages et les faits qui les ont causés sont trop spécifiques pour que se pose le problème du lien de causalité, aussi bien lorsqu'il s'agit de la violation des principes généraux du droit que de la violation des obligations statutaires. Par contre, la preuve de l'imputabilité consiste, pour le demandeur, à établir que le fait dommageable *peut être reproché à la personne poursuivie comme responsable*. Il s'agit d'établir un lien causal, non plus entre le dommage et le fait dommageable, mais entre ce dernier et le défendeur.

Deux situations doivent alors être distinguées (1).

- Le défendeur est poursuivi comme auteur du dommage. Celui-ci lui est imputable en vertu de l'article 1382 du code civil qui suppose rapportée la preuve que le fait dommageable reproché est un fait fautif du défendeur. Le problème d'imputabilité est,alors,résolu par la réponse à cette question : le défendeur, en l'occurence un des organismes de la RTF, est-il à l'origine de cette faute cause du dommage ?
- Le défendeur est poursuivi comme responsable "des faits de l'auteur du fait dommageable". Appliquée aux organismes de la RTF, l'imputabilité de faits dont ils ne sont pas les auteurs ne peut,alors,résulter que de l'article 1384-5 : ils seront poursuivis en tant que commettants responsables du fait de leurs préposés.

Ces deux sources d'imputabilité sont applicables à tous les organismes chargés de la RTF ; ainsi, lorsque le fait dommageable est dû à une défaillance d'ordre purement technique, c'est contre l'établissement public de diffusion que l'action sera intentée et le problème d'imputabilité ne présente,alors,aucun aspect particulier ; ce serait

---

(1) Nous ne faisons que reprendre ici une distinction faite par Monsieur F.P. BENOIT qui expose cette question avec beaucoup de précisions in : *"Essai sur les conditions de la responsabilité au droit public et privé"* - JCP 1957 - I - 1351.

le cas pour toute action intentée au sujet des zones d'ombre. Mais, nous avons pu constater que la plus grande partie des faits dommageables générateurs de responsabilité pour le service public de la RTF, soit pour violation des principes généraux du droit, soit pour violation des obligations statutaires, sont causés au cours des émissions diffusées. Ce sont, alors, les sociétés nationales de programme de radiodiffusion et de télévision qui sont défenderesses à l'action. Or, le problème d'imputabilité des dommages à ces sociétés se pose différemment, suivant les cas. Il faut, en effet, distinguer deux fonctions assumées par les organismes de la RTF :

- Tout d'abord, le service public de la RTF a pour mission d'informer et de distraire. Pour cela les organismes qui en sont chargés définissent des programmes dont la diffusion peut être l'occasion de dommages et donc de responsabilité.
- En second lieu, les organismes de la RTF détiennent, en France, le monopole de toutes les installations techniques permettant la radiodiffusion et la télévision. Or, ils sont quelquefois amenés à "prêter" ces installations et leur utilisation peut, aussi, être dommageable.

Dans quelle mesure seront imputables aux organismes de la RTF les faits dommageables commis sur leurs antennes, soit à raison des programmes qu'ils définissent, soit à raison de ceux qu'ils se contentent de diffuser ? C'est à cette double question que nous nous efforcerons de répondre, dans deux titres successifs.

Titre 1 - La diffusion des programmes définis par les organismes de RTF.

Titre 2 - La diffusion des programmes non définis par les organismes de la RTF.

I - Titre I

LA DIFFUSION DES PROGRAMMES DEFINIS PAR LES ORGANISMES DE LA RTF

Les quatre sociétés nationales de programme de radiodiffusion et de télévision chargées par loi d'informer et de distraire les Français fonctionnent,pour ce faire,comme n'importe quelle entreprise privée :

- Ce sont des personnes morales, en tant que telles elles répondent des décisions prises en leurs noms par leurs organes dirigeants. C'est alors leur responsabilité personnelle qui pourra être engagée sur le fondement de l'article 1382 du code civil (1).

- Ce sont également des commettants, en tant que tels ils répondent des dommages causés par leurs préposés : c'est alors l'article 1384-5 qui sera le fondement de leur condamnation.

---

(1) Certains auteurs soutiennent que la responsabilité de la personne morale serait une responsabilité du fait d'autrui : la personne morale serait responsable du fait de ses dirigeants (1384-5). Cf. STARCK - op. cit. p 140 n° 330.
Cependant cette idée est refusée par la majorité de la doctrine et, en tous cas, par la cour de cassation pour qui "la personne morale répond des fautes *dont elle s'est rendue coupable par ses organes* ..." - C. Cass. civ. 2 juillet 1967 - GP 1967 - II - 235 - Note BLAEVOET - Arrêt cité par STARCK.

II - CHAPITRE I - LA RESPONSABILITE DES ORGANISMES DE LA RTF POUR LEUR FAIT PERSONNEL

Dans chaque société nationale de programme, les organes susceptibles d'engager la responsabilité de la personne morale sont le Président Directeur Général et surtout le conseil d'administration. Leurs fonctions sont définies aux articles 9 et 17 de la loi du 7 août 1974 ; le manquement à l'une ou l'autre des obligations, qui ressortent de ces fonctions, par l'un de ces agents, pourra constituer une faute imputable à la personne morale. Cette faute peut être commise de deux manières :

1°) Le conseil d'administration ou le Président Directeur Général peuvent paraître sur les antennes et être, ainsi, en *contact direct* avec les auditeurs ou les téléspectateurs. S'ils agissent dans l'exercice de leurs fonctions, toute faute commise au cours de telles interventions peut engager la responsabilité de la société, en cas de dommage. Cette première hypothèse est exceptionnelle, car, les fonctions de l'un ou l'autre de ces organes ne s'exercent pas, en principe, par des passages sur les antennes. Cependant, nous nous devions de la signaler, car, pendant la période où Monsieur Arthur CONTE exerça les fonctions de Président Directeur Général de l'ORTF, ses interventions sur les antennes furent fréquentes, en tant que porte parole du conseil d'administration. Il va sans dire qu'aucun dommage n'a été causé de ce fait, aucune faute n'ayant été commise. Il est probable que cette éventualité restera une hypothèse

d'école, car, ces interventions étant purement facultatives, elles ne devraient jamais être l'occasion pour une telle personnalité de manquer à ses obligations. Considérée comme telle, nous nous contenterons donc de la signaler sans y consacrer de plus longs développements.

2°) Le conseil d'administration de chaque société a une action directe sur ce qui est ou n'est pas diffusé ; c'est à lui qu'incombe la responsabilité des programmes. La loi de 1974,dans son article 17,lui donne,en effet,les plus larges pouvoirs de contrôle sur l'organisation et la réalisation de ces programmes réduisant,par contre, considérablement,les pouvoirs du président par rapport à ceux reconnus, dans la loi de 1972 (article 8), au Président Directeur Général de l'ORTF ; c'est là la source essentielle de la responsabilité de chaque société pour son fait personnel. En effet, tenir une société de programme pour responsable d'un dommage c'est, en même temps, lui reconnaître le pouvoir et l'obligation de contrôler,et donc de censurer,les paroles ou les images qui sont à l'origine du dommage. Dès lors,*la responsabilité de la société sera à la mesure de ce pouvoir de contrôle dont elle est la contrepartie*. C'est pourquoi nous consacrerons ce chapitre à étudier,d'abord,en quoi consiste ce contrôle, pour,ensuite,en apprécier les limites.

111 - Section 1 - Le contrôle administratif des programmes

L'importance de la presse audio-visuelle implique l'existence d'un contrôle effectué par des organismes spécialisés. Ce contrôle existe dans la plupart des Etats, même,et surtout,lorsque les services de radiodiffusion et télévision sont confiés à des entreprises privées. Sa nécessité est reconnue par tous et nul ne songe à contester le principe même de son existence. Mais les solutions retenues pour mettre en oeuvre ce contrôle sont multiples : elles varient

d'un pays à l'autre, *tant par les organes qui sont chargés de l'exercer, que par la façon dont ils l'exercent.* Parmi ces différentes possibilités, quelle a été la solution retenue par le législateur français ?

1111 - Paragraphe 1 - Les organes de contrôle

Dans la plupart des pays, l'organisme chargé de contrôler les programmes transmis par la voie des ondes est un organisme public. Il doit, en effet, agir dans l'intérêt public et une telle tâche incombe à un organisme administratif. Lorsque le service de radiotélévision est assuré par des entreprises privées (aux Etats Unis par exemple), l'organe de contrôle est,à la fois,*distinct de ces entreprises* et commun à toutes : c'est un organe officiel unique (1). En France, le service de radiodiffusion-télévision étant confié à des personnes morales de droit public, ce sont elles-mêmes qui exercent leur contrôle sur les programmes qu'elles diffusent. Cette fonction est assumée, dans chacune des sociétés,par le conseil d'administration dont les attributions définies à l'article 17 de la loi de 1974 sont calquées sur celles du conseil d'administration de l'ORTF telles qu'elles étaient définies à l'article 7 de la loi de 1972. Le conseil arrête les grandes orientations en matière de programmes dans le respect des cahiers des charges. Il est, en outre, garant du respect, dans les émissions diffusées, de toutes les obligations statutaires. Depuis la loi de 1972, le conseil d'administration de l'ORTF se faisait aider, dans sa tâche, par deux comités de programme, l'un pour la radiodiffusion, l'autre pour la télévision. Chacun d'eux était composé de 24 à 26 membres choisis à l'extérieur de l'Office et particulièrement compétents. Ils apparaissaient, selon Monsieur de BOGLIE, alors secrétaire général pour l'administration de l'ORTF, comme l'"émanation et le prolongement du conseil d'administration" (2). Cependant, ils n'émettaient que des avis sur les projets d'émissions qui leur étaient

---

(1) Cf. Monsieur DEBBASCH - op. cit. p 292.

(2) Op. cit. p 53.

soumis par la direction. Les nouvelles structures mises en place par la loi de 1974 ont, vraisemblablement, entraîné leur remplacement par des organismes similaires siégeant, désormais, auprès de chaque société de programme soit de radio, soit de télévision. La loi de 1974 reste muette sur ce point comme l'était celle de 1972. Il s'agit là, en effet, de problèmes d'organisation interne qui sont de la compétence de chaque conseil d'administration puisque chacun de ceux-ci a pouvoir de direction et de contrôle sur les programmes, comme l'avait la direction de l'Office. Sur quoi porte ce contrôle, comment est-il exercé ?

1112 - Paragraphe 2 - Les caractéristiques de ce contrôle

Deux conceptions sont possibles quant à la façon de contrôler un service de radiotélévision. Une première consiste à exercer un contrôle a posteriori, c'est ce qui a été mis en pratique aux Etats-Unis où la Fédéral Communication Commission (FCC) sanctionne les stations qui n'observent pas les règles essentielles relatives aux programmes, mais ne possède aucun pouvoir de censure préalable. La seconde, adoptée en France depuis que le service public existe, consiste à exercer un contrôle a priori : l'organe chargé de ce contrôle, à savoir le conseil d'administration de chaque société, a tous pouvoirs sur les programmes avant leur diffusion ; pouvoir d'accepter ou de refuser le passage d'une oeuvre ou d'une personne sur les antennes : ce n'est là que l'exercice de la fonction de diffuseur de programmes confiée par la loi à chaque organisme ; pouvoir de modifier le contenu de ce qui doit être transmis : c'est, alors, une véritable fonction de censure qui est reconnue à chaque société de programme et ceci est considéré comme particulièrement dangereux en raison du caractère public des sociétés; ce serait un moyen, pour l'Etat, d'orienter, à son gré, la politique de programmes de la RTF. L'objet de cette étude n'est pas d'apprécier le bien fondé d'un tel système de contrôle, mais d'analyser le droit positif en la matière pour en dégager les répercussions sur la responsabilité des organismes chargés de la RTF.

Dès maintenant, en tous cas, il est nécessaire de souligner que, quelle que soit la position adoptée, la responsabilité qui pèse

sur ces organismes, à l'égard des tiers, par leur fait personnel, n'est justifiée que par cette possibilité de contrôle qui leur est conférée. Cela résulte inéluctablement de notre système juridique actuel qui veut que la personne responsable d'un fait soit, précisément, celle qui avait le pouvoir d'empêcher ce fait. Et il serait profondément illogique de crier "à la censure", tout en demandant des Dommages et Intérêts aux organismes de la RTF, précisément parce que cette censure n'aurait pas été exercée ! Parce que la Radio comme la Télévision peuvent constituer un danger pour les libertés individuelles et porter de graves atteintes aux valeurs fondamentales de notre société, les organismes qui en sont chargés doivent en assumer la pleine responsabilité et répondre de leurs activités, le cas échéant, devant les tribunaux. Ainsi, partisan de la responsabilité de chaque organisme, nous ne pouvons qu'admettre l'existence de son corollaire nécessaire : le contrôle préalable exercé tant sur le choix des programmes transmis que sur le contenu de chacun d'eux. Ce principe étant posé, il faut immédiatement lui apporter certains tempéraments : l'existence d'un tel contrôle ne paraît, en effet, pas souhaitable dans certains cas ; elle ne paraît pas possible dans d'autres cas. Les uns et les autres constituent autant de limites à ce contrôle.

112 - Section 2 - Les limites du contrôle administratif des programmes

Elles découlent des caractéristiques mêmes du contrôle des programmes radiodiffusés et télévisés en France :

- Contrôle qui emporte pouvoir de censure, il est incompatible avec certaines obligations légales qui proscrivent toute modification par la direction des sociétés de programme de certains de leurs programmes. Ce sont là des limites d'ordre juridique.
- Contrôle a priori, son exercice suppose une vision et une audition préalable à tout passage sur les antennes. Ceci est incompatible avec l'existence de transmissions en direct. Ce sont là des limites d'ordre technique.

Quelles vont être les répercussions de ces différentes limites apportées au contrôle des organes de la RTF sur leur responsabilité civile envers les tiers ?

1121 - Paragraphe 1 - Les limites juridiques

Le pouvoir de contrôle,conféré par la loi aux sociétés nationales,devrait se trouver considérablement amoindri par certaines dispositions légales avec lesquelles il est incompatible : l'une,propre au service de la RTF,est édictée dans un but de *protection de l'intérêt public*. Elle figurait à l'article 7 - paragraphe 3 du statut de 1972 et se trouve rappelée à deux reprises par le législateur de 1974 aux articles 1er et 17 de la nouvelle loi : c'est l'obligation de laisser s'exprimer sur les antennes "les principales tendances de pensée" et "les grands courants de l'opinion". Les autres, d'ordre général, sont édictées dans un but de *protection de l'intérêt particulier*. Elles protègent l'individu contre toute déformation, soit de sa personne, soit de son oeuvre et figurent à l'article 23 de la loi du 17 juillet 1970. En outre, on doit rapprocher de ce texte des dispositions légales sur la propriété littéraire et artistique.

1°) Les limites au contrôle justifiées par l'intérêt général : article 17 de la loi de 1974

L'obligation,qui pèse sur chaque conseil d'administration,de veiller à "l'expression des principales tendances de pensée et des grands courants de l'opinion" ne se confond pas avec la reconnaissance d'un droit à l'antenne. Elle signifie que chaque société doit, *dans le cadre de ses programmes*, permettre à certaines personnes, qui sont les représentants des principales tendances de pensée et des grands courants de l'opinion, de s'exprimer. Il faut, pour cela, reconnaître à chaque organisme le pouvoir de déterminer quelles sont ces tendances de pensée et ces grands courants de l'opinion, avant de leur ouvrir l'accès sur ses antennes. Ce texte ne supprime donc pas la première phase du contrôle qui consiste à décider qui doit figurer dans les programmes ; c'est pourquoi un dommage causé à un tiers, dans le cadre d'une émission diffusée en exécution de cette mission, et *directement rattachable au choix* effectué par une société de programme, pourrait lui être imputé. Mais,bien plus que dans le choix de la personne ou de l'oeuvre

diffusée comme représentatrice d'une pensée, c'est dans le contenu de leur intervention que nous trouvons, le plus souvent, la cause des dommages. C'est ainsi, par exemple, que dans des émissions de l'ORTF telles que "A armes égales" ou "Actuel 2", ce n'était pas dans le fait d'avoir invité tel leader politique que devait être recherchée l'origine d'un dommage, mais dans les paroles prononcées par ce leader. L'imputabilité d'un tel dommage, à l'organisme qui a décidé sa diffusion, dépend, alors de son pouvoir de contrôle sur le *contenu* de ces émissions et c'est là que nous devrions rencontrer ses limites. En effet, la transmission de toute forme de pensée, de toute opinion, dans la mesure où elle est effectuée dans l'unique but d'être divulguée en tant que telle, doit être intégrale et ne supporte aucune sorte de modification. Admettre le contraire serait considérer comme lettre morte cette disposition statutaire. Dès lors, toute possibilité de censure doit être refusée aux sociétés de programme, tant sur les paroles prononcées par leurs "invités", que sur les oeuvres soumises au public dans le cadre de l'article 17 - paragraphe 2. Le contrôle doit être exclu d'une manière absolue, car, l'intérêt général l'exige, même si cette absence de contrôle risque d'entraîner des dommages individuels causés à des tiers. Ces dommages, en contrepartie, ne pourront en aucun cas être imputés au service public de la RTF : à l'absence de contrôle, doit correspondre l'absence de responsabilité.

Pourtant, force nous est de constater qu'une telle conception n'a pas été mise en pratique par l'ORTF lorsqu'il accomplissait cette mission : l'émission "A armes égales" nous en a fourni le meilleur exemple. Suivie par plus de 10 millions de téléspectateurs, tribune exceptionnelle pour le développement des idées, elle comportait un débat entre deux leaders qui présentaient chacun un film à l'appui de leur thèse. Tous les moyens

techniques nécessaires à la réalisation du film étaient fournis et payés par l'Office. Le réalisateur était un "préposé" de l'Office (1), choisi avec l'accord de la personnalité invitée. Le rôle de cette dernière variait selon les cas : elle écrivait, souvent, elle-même le commentaire du film, voire le scénario. Dans ces conditions, l'Office était considéré comme producteur de l'oeuvre, mais la personnalité invitée en était l'auteur. Or, la diffusion de ces courts métrages a été l'occasion pour l'ORTF, lors de deux émissions, d'une part d'exercer un pouvoir de censure, d'autre part d'en assumer la responsabilité à l'égard des tiers :

- C'est lors de l'émission consacrée aux moeurs de la Société Française que l'ORTF a exercé sa censure. Le débat opposait Monsieur Maurice CLAVEL, écrivain, à Monsieur ROYER, homme politique. Le film de Monsieur CLAVEL fut projeté, comme à l'accoutumée, au début de l'émission. Or, l'ORTF avait, contre la volonté manifeste de son auteur, censuré un mot du texte enregistré. Monsieur CLAVEL, en guise de protestation, refusa le débat et empêcha ainsi la poursuite de l'émission. L'affaire n'ayant pas donné lieu à un contentieux sur ce point (2), nous ignorons quelle aurait été la position du tribunal quant à l'attitude de l'Office.
- La contrepartie ordinaire du pouvoir de censure, à savoir la responsabilité de son titulaire, a été assumée par l'Office à l'occasion d'un autre débat auquel

---

(1) Nous verrons dans le chapitre 2 le sens qu'il convient de donner à ce terme.

(2) Monsieur CLAVEL a en effet assigné l'ORTF à la suite de cette émission, mais pour obtenir la remise du négatif du film projeté.

participait Monsieur Edmond MAIRE, Secrétaire Général de la CFDT. Celui-ci, pour la réalisation de son film, avait demandé, par téléphone, leur collaboration à des chefs d'entreprise et s'était heurté à un certain nombre de refus. Les communications ayant été enregistrées, elles furent incluses dans le film présenté. Immédiatement, les chefs d'entreprise concernés se sont tournés vers l'ORTF pour lui demander réparation. L'Office, sans doute conscient de sa responsabilité, a proposé une transaction, acceptée par les demandeurs. Là encore, aucune décision de justice ne nous permet de connaître l'opinion du juge.

En tous cas, la position de l'ORTF est apparue nettement : quelles que soient les circonstances, il désirait exercer un contrôle sur tout ce qui passait sur l'écran, quitte à assumer toutes les responsabilités qui en découlaient. Cela, malgré la question posée, habituellement, au début de chacune de ces émissions, aux personnes invitées : "Prenez-vous la responsabilité de ce film ?" Cette phrase rituelle n'aurait été prononcée que pour avertir les téléspectateurs que ce qu'ils allaient entendre était l'avis de l'invité et non une information objective. *Or, cette attitude condamnable est officialisée depuis la réforme de 1974.* Au sujet des émissions consacrées à la libre expression des diverses familles de croyance et de pensée, rappelons l'article 17 du cahier des charges de la société FR3 qui précise, "le président de la société ne peut s'opposer à la diffusion d'une émission que lorsque les propos tenus sont de nature à entraîner des poursuites judiciaires. Dans ce cas le président doit au préalable recueillir l'avis de la commission consultative". Cette disposition ne figure qu'au cahier des charges de FR3 *qui doit, plus que les autres organismes de la RTF, se consacrer à la liberté d'expression. Elle doit donc être interprétée comme une précision destinée à favoriser l'accomplissement de cette mission* et ceci lui donne toute sa signi-

fication qui, selon nous, est triple :

1 - C'est la reconnaissance d'un pouvoir de censure limité pour le président de FR3, car son exercice doit être justifié par la crainte d'une poursuite judiciaire.

2 - C'est la reconnaissance d'un pouvoir de contrôle, et donc de censure, souverain pour les organes dirigeants des autres sociétés qui, eux, ne seront pas tenus de justifier leur décision.

3 - C'est permettre d'engager la responsabilité de toutes les sociétés de programme chaque fois que les propos tenus par un intervenant, au nom de la liberté d'expression, auront causé un dommage.

Nous ne pouvons que regretter l'existence d'un tel contexte peu propice à la liberté d'expression. Ainsi incités à la prudence, les organismes diffuseurs trouveront là une justification irréfutable à l'exercice de leur pouvoir de contrôle, dans un domaine d'où il devrait être totalement exclu.

2°) Les limites au contrôle justifiées par l'intérêt particulier

La seconde limitation légale, apportée au contrôle des programmes, nous la trouvons dans la loi du 17 juillet 1970 que l'on a coutume d'appeler "Loi sur la protection de la vie privée" (1). Seule nous intéresse une disposition isolée de cette loi, disposition d'ordre pénal ainsi libellée: "Sera puni des peines prévues à l'article 368, quiconque aura sciemment publié, par quelque voie que ce soit, le montage réalisé avec les paroles ou l'image d'une personne, sans le consentement de celle-ci, s'il n'apparaît pas à l'évidence qu'il s'agit d'un montage ou s'il n'en est pas expressément

---

(1) JO 19 juillet 1970 - p 6751.

fait mention". La loi, qui a pour but d'éviter une dénaturation des propos ou de l'image d'une personne, interdit donc à tout entrepreneur de publication de manipuler les films ou enregistrements réalisés (1). Ceci reste, cependant, possible dans deux cas :

- Lorsque le montage est réalisé avec le consentement de l'intéressé, mais, alors, si remaniement il y a, il ne découle plus du pouvoir de contrôle.

---

(1) C'est ainsi que Messieurs Jules MOCH et PINEAU auraient sans doute trouvé dans cette loi un appui à leur demande contre le réalisateur d'une émission diffusée par l'ORTF : les auteurs de l'interview avaient demandé sa retransmission intégrale ; celle-ci n'ayant pas été réalisée, ils en demandaient réparation devant le Tribunal Correctionnel de la Seine (10 mai 1967 - GP 1967 - p 348). Les faits se passaient en 1967 et l'action n'était pas dirigée contre l'ORTF, mais la même action actuellement dirigée contre la RTF serait, sans aucun doute, pour les juges l'occasion d'appliquer la loi de 1970. De même en matière de film, nous trouvons dans la jurisprudence une espèce antérieure à 1970, mais dont les faits illustrent notre propos. Il s'agissait d'une action en responsabilité intentée par X... contre l'ORTF. Ce dernier désireux de réaliser un film en faveur des paralysés avait demandé à cette personne de collaborer au film en tant qu'acteur : il devait simuler une interview dans la rue et critiquer les paralysés. Lors de la transmission du film, il n'apparaît nullement que cette personne agit comme acteur, et ses propos tenus pour sincères lui causent le plus grand préjudice. L'affaire, portée devant le Tribunal de Grande Instance, puis devant la Cour d'Appel de PARIS, a été l'occasion d'un pourvoi en Cour de Cassation, puis d'un renvoi devant la Cour d'AMIENS. Celle-ci a condamné l'Office à verser 35 000 Frs. de Dommages et Intérêts sur le fondement de l'article 1382 : "Attendu que la faute de l'ORTF consiste à avoir utilisé des images extraites d'une oeuvre d'imagination comme s'il s'agissait d'un document pris sur le vif...". Mais ces décisions successives n'ont pour vous qu'un intérêt limité, car, elles sont antérieures à la loi de 1970. Nous nous bornerons à remarquer que pour les mêmes faits postérieurs à cette date, la condamnation de l'ORTF serait fondée sur la loi de 1970.
C.Cass. - 1ère Ch. civ. 18 mars 1971 - Bull. 1971 - n° 94 - p 76
C.A. AMIENS 13 décembre 1971 - GP 1972 - 28 et 29 juin.

- Lorsque le montage s'accompagne d'une mention le signalant expressément à l'attention des auditeurs ou téléspectateurs. Cette mention n'est pas exigée lorsque le montage est évident.

De cette disposition, protectrice de l'individu lui-même, il faut rapprocher le droit que tout auteur possède au respect de son oeuvre ; ce droit est consacré à l'article 6 - paragraphe 2 de la loi du 11 mars 1957 : elle impose, à l'éditeur ou au diffuseur, une fidélité absolue à l'oeuvre publiée (1).

Dans les deux cas, il y a obstacle au pouvoir de censure habituellement reconnu à l'organisme diffuseur, puisqu'il ne dispose pas à sa guise de ce qu'il diffuse. Pourtant, malgré la gêne que de telles dispositions entraînent dans la diffusion des programmes, il reste toujours la possibilité, pour la société de programmation, *de refuser le passage de telle personne ou de telle oeuvre*, sur les antennes. C'est ainsi, notamment, qu'au cas où l'existence d'un fait dommageable apparaît lors du contrôle préalable exercé sur l'interview ou sur l'oeuvre à diffuser, ceux-ci doivent être radiés de ses programmes, par la société de programmation, sous peine de voir sa responsabilité engagée, car, le fait dommageable lui est pleinement imputable. Ainsi, la loi de 1970 comme celle de 1957, si elles sont une limite à la liberté du contrôle préalable, le laissent, cependant, subsister et, comme telles, n'ont aucune influence sur la

---

(1) Cependant les règles régissant la matière sont complexes et ce droit moral de l'auteur au respect de son oeuvre, ne s'applique pas pour toutes les oeuvres diffusées par l'Office. C'est ainsi qu'il agit quelquefois en tant qu'adaptateur. Or, d'après nos juridictions l'adaptateur est tenu de respecter l'esprit de l'oeuvre et peut en modifier la lettre.
Cf. Henri DESBOIS - Cours de "Propriété littéraire, artistique et industrielle" - 1969-1970 - p 315.
COLOMBET Claude - "Propriété littéraire et artistique" - D 1976 - p 40 et ss.

responsabilité des organismes de la RTF. Encore faut-il, cependant, préciser que cette responsabilité est liée à l'existence d'un contrôle préalable qui, toujours possible pour toute émission diffusée en différé, disparaît totalement lorsqu'il s'agit d'une émission diffusée en direct. La responsabilité de la société de programme se heurte, alors, à des obstacles, non plus d'ordre juridique, mais d'ordre purement matériel. C'est là un aspect particulier du problème général posé par les limites techniques apportées au contrôle des sociétés de programme.

1122 - Paragraphe 2 - Les limites techniques

Le contrôle a priori, tel qu'il existe en France, est exclu pour des nécessités d'ordre technique chaque fois qu'un programme est diffusé en direct sur les antennes : les Conseils d'administration ne peuvent, alors, exercer aucun contrôle préalable sur le contenu de ces émissions. Celles-ci sont nombreuses et cette limite apportée au contrôle est importante en pratique. Pourtant, elle n'a qu'une mince répercussion sur la responsabilité des organismes concernés. Il faut, en effet, faire une distinction en fonction de la qualité de l'auteur du dommage.

1°) Le dommage est causé par un "représentant d'une pensée ou d'un grand courant de l'opinion"

Dans l'hypothèse où l'intervention d'une telle personnalité est transmise en direct sur les antennes, tout contrôle de la part de la RTF est exclu pour deux raisons : raison d'ordre juridique (nous l'avons étudié dans le paragraphe précédent), raison d'ordre technique puisqu'aucun contrôle n'est *matériellement* possible. Il s'agit là d'une hypothèse particulièrement nette dans laquelle aucune réparation du dommage causé ne saurait être demandée à la RTF. Rappelons, cependant, que les organismes concernés ne tiennent pas compte des limites d'ordre juridique pour les émissions transmises en différé. Par contre, ils semblent plus volontiers se re-

trancher derrière les limites d'ordre technique pour nier leur responsabilité. Une illustration contentieuse de ce problème nous est fournie par l'action intentée par Monsieur COURBIER, sculpteur, contre l'ORTF et Monsieur CABANNE, critique. Le préjudice dont Monsieur COURBIER demandait réparation avait été causé au cours de l'émission de Claude SAMUEL "La Musique et les Beaux Arts", diffusée le 2 février 1971 sur France-Culture. Dans sa chronique présentée en direct, Monsieur CABANNE n'avait pas caché le peu d'estime qu'il avait pour le monument sculpté à Chartres à la gloire de Jean MOULIN et pour les capacités artistiques de son auteur, sur un plan général. Celui-ci, s'estimant lésé par ces propos qui présentaient, selon lui, un caractère diffamatoire, offensant et même injurieux à son égard, intenta une action contre l'ORTF et contre Monsieur CABANNE. Le Tribunal de Grande Instance de PARIS, appelé à se prononcer le 23 février 1972 (1), estima qu'il n'y avait pas faute de Monsieur CABANNE et n'envisagea pas la responsabilité de l'ORTF. Sur appel de Monsieur COURBIER, la Cour d'Appel de PARIS, le 22 novembre 1972 (2), estimant au contraire qu'il y avait faute de Monsieur CABANNE, le condamna à verser 1000 francs de Dommages et Intérêts, mais ne se prononça pas davantage sur la responsabilité de l'Office. Il faut remarquer que Monsieur COURBIER avait fondé son action, contre l'ORTF, sur l'article 1384-5. Ceci était indéfendable car Monsieur CABANNE ne pouvait en aucun cas être considéré comme préposé et il faut regretter que les juridictions saisies ne se soient pas prononcées nettement sur ce point. En l'absence d'autres décisions, nous ne pouvons dégager une "jurisprudence"

---

(1) Décision inédite - Cf. document annexe n° 7.

(2) Décision inédite.

sur ce problème, mais cette seule affaire a le mérite de révéler l'attitude de l'ORTF qui refuse la demande de Monsieur COURBIER et donc réfute sa responsabilité (1).

2°) Le dommage est causé par une personne quelconque

Il n'est pas rare de voir, au cours d'émissions transmises en direct, les personnes conviées à donner leur avis ou le public simple spectateur, ou même l'animateur de l'émission se laisser aller à des excès de langage qui peuvent être préjudiciables aux tiers. Nous citerons, à titre d'exemple, les incidents qui se produisirent pendant l'émission "Hexagone", transmise en septembre 1972, au cours de laquelle Monsieur Edgar FAURE, Ministre des affaires sociales, s'expliqua sur les mesures prises par le gouvernement en matière de prestations familiales. A ROUBAIX, en direct de l'Hôtel de ville, des habitants prirent la parole et débordèrent largement le cadre du débat pour faire place à leurs réflexions personnelles. De plus en plus houleux, le débat devint impossible et les producteurs coupèrent la liaison avec ROUBAIX. Cet incident, mineur sans doute, pose cependant bien le problème du direct à la télévision et l'orientation tout à fait imprévisible que peut prendre toute émission, au cours de sa diffusion. C'est assez démontrer l'impossibilité de tout contrôle de la part des organisateurs. Dès lors, toute responsabilité découlant de ce contrôle doit, évidemment, être refusée : les organismes de la RTF ne peuvent être condamnés à réparer de tels dommages, sur le fondement de l'article 1382. Pourtant, il ne faut pas exagérer la portée pratique d'un tel principe et cela pour deux raisons :

---

(1) Cette attitude est le contraire de celle qu'elle adopte pour les mêmes faits lorsqu'ils se produisent au cours d'émissions transmises en différé. Il est vrai, qu'alors, elle exerce son contrôle. Cf. paragraphe 1 de cette section.

- D'une part, toute diffusion en direct suppose une décision des personnes responcables permettant la transmission sur les antennes. Or, il arrive que *le dommage causé soit rattachable, directement, à cette décision.* Prenons comme exemple le cas de cet acteur célèbre que nous appellerons X... comme pour son talent, mais aussi pour l'animosité obsessionnelle, étant donné l'âge de l'acteur, qu'il nourrit contre Y... directeur de théâtre. L'ORTF décida, néanmoins, de transmettre, en direct sur les antennes, une interview de cet acteur : ce qui devait arriver arriva, ce fut pour lui l'occasion d'assouvir, une fois de plus, cette rancune tenace. La personne ainsi visée n'intenta aucune action en responsabilité. Pourtant, bien que causé par le contenu non contrôlé de l'émission, l'origine du dommage pouvait être imputé à l'ORTF : on pouvait, en effet, lui reprocher d'avoir commis une faute en décidant cette interview, alors que l'état d'esprit du personnage en question était notoirement connu dans le monde du spectacle. La responsabilité civile de l'ORTF aurait donc pu être engagée pour son fait personnel.
- D'autre part, lorsque le dommage ne peut être rattaché qu'au contenu de l'émission, mais qu'il a pour auteur une personne "préposé" de l'organisme de la RTF, la responsabilité de ce dernier peut être mise en jeu, non pas sur le fondement de l'article 1382, mais sur celui de l'article 1384-5, en tant que commettant. Dès lors, nous nous étonnerons moins de certaines décisions de justice qui ont condamné l'ORTF à réparer des dommages causés par des journalistes ou des animateurs au cours d'émissions transmises en direct (1). Certes, ces condamnations sont fondées

---

(1) Citons, à titre d'exemple, l'affaire PYRAGRIC et l'action intentée contre l'ORTF par l'Ecole Universelle, dont nous avons déjà fait état.

sur l'article 1382 et,en cela,elles sont critiquables. Mais le principe même de la condamnation doit être approuvé. C'est là une atténuation considérable à l'absence de responsabilité des organismes de la RTF, chaque fois qu'une émission est diffusée en direct. Cette responsabilité du fait d'autrui n'est pas, cependant, sans soulever de nombreuses difficultés que nous allons étudier dans un chapitre 2.

12 - CHAPITRE 2 - LA RESPONSABILITE DES ORGANISMES DE LA RTF DU FAIT D'AUTRUI

Lorsque le dommage, causé par une émission de radio ou de télévision, ne peut être rattaché à aucune faute des organes dirigeants de la société de programme susceptible d'engager sa responbilité personnelle, il reste à la victime la possibilité d'invoquer, à son encontre, l'article 1384-5 du code civil. Ce texte dispose : "les maîtres et commettants (sont responsables) du dommage causé par leurs domestiques et préposés dans les fonctions auxquelles ils les ont employés". Il s'agit là d'une responsabilité indirecte qui donne, à la victime, la possibilité de demander la réparation du préjudice, qu'elle subit, *à une personne qui ne l'a pas causé*, sans que cette personne puisse rien tenter pour se dégager de cette responsabilité (1), simplement parce que la loi le permet. Dès lors, le pouvoir d'action de la personne responsable sur le fait dommageable importe peu, puisque ce n'est pas là la source de sa responsabilité. On voit l'intérêt qu'une telle possibilité peut présenter pour la victime d'un dommage causé par une émission de radio ou de télévision, dans tous les cas où aucune faute, dans l'exercice de son pouvoir de contrôle, ne peut être reprochée à la société de programme : il en est ainsi, notamment, chaque fois qu'un dommage est causé au cours d'une émission diffusée en direct. Pourtant, on peut s'interroger sur

---

(1) Nous savons en effet que la responsabilité qui pèse sur les commettants résulte d'une présomption irréfragable.

le point de savoir si ce texte est applicable aux personnes collaboratrices des organismes chargés de la RTF pour la diffusion de leurs programmes : le terme "préposé" s'applique mal, en effet, à certaines personnes dont l'activité s'exerce dans le domaine des oeuvres de l'esprit tels que les auteurs, réalisateurs, journalistes etc... Et, si ce problème se révèle à nous à propos de la RTF, il se pose dans les mêmes termes pour tous autres organes de presse. Or, en ce qui concerne la presse écrite, la solution qu'il convient de lui apporter nous est donnée par la loi du 29 juillet 1881 dont l'article 44 est ainsi libellé : "Les propriétaires des journaux ou écrits périodiques sont responsables des condamnations pécuniaires prononcées au profit des tiers contre les personnes désignées dans les deux articles précédents (gérants ou éditeurs, *auteurs*, imprimeurs, vendeurs, distributeurs ou afficheurs) conformément aux dispositions des articles 1382, 1383, 1384 du code civil". C'est évidemment l'alinéa 5 de l'article 1384 dont l'application est permise par ce texte à l'encontre des propriétaires de journaux lorsqu'aucune faute personnelle ne peut leur être reprochée (1). Ce texte, qui vise les condamnations civiles, peut,aisément,être transposé dans le domaine de la presse audio-visuelle et son existence doit lever les doutes que pouvait susciter l'application de l'article 1384-5 à la RTF. Cependant, s'il est certain que la responsabilité des organismes de radio et de télévision pourra être retenue,en tant que commettants,pour le fait de leurs préposés, les conditions habituelles de mise en oeuvre de cette responsabilité vont présenter des caractères originaux qui tiennent,à la fois,à la personne de ce commettant unique qu'est un organisme de radio ou de télévision,et aux fonctions confiées,par lui,à ses "préposés".

Une première difficulté se présente lorsqu'il s'agit de déterminer quelles sont les personnes qui, parmi les collaborateurs

---

(1) MAZEAUD Henri et Léon et TUNC André - Traité théorique et pratique de la responsabilité civile délictuelle et contractuelle - Tome 1 - 6ème édition - Editions Montchrestien - N° 954 - p 1026.

de la RTF, peuvent être considérées comme ses préposés, et qui sont donc seules susceptibles d'engager sa responsabilité. Nous rencontrons la seconde lorsqu'il convient d'appliquer au fait dommageable, commis par ces personnes, les conditions classiques de la responsabilité du commettant du fait des préposés.

121 - Section 1 - Les personnes préposées des organismes de la RTF

Pour la production, la réalisation et la diffusion des programmes, les organismes de la RTF emploient quelques milliers de personnes dont les rôles sont très diversifiés : techniciens, administratifs, journalistes, personnel artistique, opérateurs, auteurs, acteurs, producteurs etc... tous prennent part, d'une manière quelconque, à l'élaboration des programmes. Pourtant, seule nous intéresse, dans le cadre de cette étude, une partie somme toute minime, de cet énorme capital humain du service public : ce sont les personnes qui paraissent sur les antennes et qui sont en contact avec le public, soit directement, soit par l'intermédiaire de leurs oeuvres. Elles seules sont susceptibles de causer un dommage à des tiers et donc d'engager la responsabilité des organismes chargés du service public. Malheureusement, ces personnes ne sont pas liées à ces organismes selon un cadre juridique défini et unique pour toutes, elles sont, comme tous les autres membres du personnel, soumises à des régimes très divers. Un rapide inventaire des régimes applicables aux différents collaborateurs du service public nous permettra de mieux déterminer quels sont ceux auxquels on peut appliquer le critère du lien de préposition.

1211 - Paragraphe 1 - Les liens unissant les organismes de radiodiffusion et de télévision à leurs différents collaborateurs

Depuis les origines de la RTF, les liens qui unissent le service public à ses collaborateurs sont très complexes. Dès 1959, la majeure partie d'entre eux fut placée dans une situation de droit

privé (1). Puis, un arrêté du 22 juillet 1964 définit un statut des agents de l'ORTF. L'existence de ce cadre, spécifique au personnel de l'Office, d'ailleurs maintenu malgré quelques modifications en 1972, ne devait cependant pas simplifier les choses, car, en réalité, sur les 50 000 personnes appelées, à l'époque, à collaborer à l'ORTF, les agents soumis au statut étaient au nombre de 13 000 ; ils formaient le "personnel permanent de l'Office". L'ORTF avait donc recours à plus de 30 000 collaborateurs rémunérés de multiples manières et liés à l'Office par les contrats les plus divers : on les qualifiait de collaborateurs occasionnels.

La loi de 1974 a réformé assez profondément les relations des organismes chargés de la RTF avec leur personnel. L'article 25 de la loi supprime en effet le statut de 1964 et distingue d'une part, le personnel de l'établissement public de diffusion soumis à un statut établi par décret en Conseil d'Etat, et d'autre part, les personnels de chacune des sociétés régis par des conventions collectives. Or, ceci ne va certes pas dans le sens d'une simplification, car, l'article 25 s'applique uniquement à ce qui était, avant 1974, le personnel statutaire. Dès lors, non seulement la nouvelle loi laisse subsister la distinction traditionnelle entre collaborateurs occasionnels et personnel permanent du service public, mais encore les membres de cette dernière catégorie seront-ils soumis à des régimes différents, chaque convention collective étant conclue d'une manière indépendante entre chaque société nationale et les représentants de son personnel. Seule une énumération des principales fonctions, assumées par les collaborateurs de la RTF, nous permettra de les situer juridiquement par rapport à l'organisme employeur. C'est ce que nous nous proposons de faire en respectant la distinction traditionnelle entre le personnel permanent des organismes de la RTF et leurs collaborateurs occasionnels.

---

(1) Il faut signaler cependant que l'ordonnance du 4 février 1959 avait prévu que les agents ayant à cette date la qualité de fonctionnaires pouvaient demander à conserver cette qualité.

1°) Le personnel permanent

La plus grande partie des agents anciennement statutaires, seuls visés à l'article 25 de la loi de 1974 et au nombre de 16 000 avant l'éclatement de l'Office, est inconnue du grand public, car, leur voix ou leur image ne parvient jamais jusqu'à l'auditeur ou au téléspectateur : ce sont aussi bien des dactylographes que les preneurs de sons ou les agents d'exploitation, responsables du fonctionnement d'un émetteur (1). La plupart des statutaires ne sont donc pas concernés par cette étude. Cependant, un petit nombre est susceptible de causer des dommages par leurs interventions sur les ondes : présentateurs, opérateurs de prises de vues ... mais surtout, journalistes membres du personnel permanent du service public. Ils étaient environ 800 à l'ORTF, bénéficiant d'un statut alors prévu par une disposition législative (2) et régis, non par la convention collective nationale applicable à tous les autres journalistes en France, mais par des dispositions contenues dans un décret spécial (3). Ils étaient, jusqu'ici, liés à l'Office par un contrat à durée indéterminée. Désormais, leurs représentants auront la possibilité de passer, avec chaque société nationale une convention collective qui sera le cadre des contrats individuels.

---

(1) Pour une énumération exhaustive, cf. Monsieur DEBBASCH - op. cit. p 199 et sv.

(2) Lois des 29 mars 1935 et 26 juin 1964.

(3) Ce statut spécifique aux journalistes en poste à l'ORTF était justifié par les sujétions particulières auxquelles ils étaient soumis : sujétions matérielles (horaires de travail), mais également morales (cf. notre 1ère partie sur l'objectivité).

2°) Les collaborateurs occasionnels

Ce sont les plus nombreux puisqu'ils représentaient, avant la loi de 1974, plus de 30 000 personnes. Personnel non statutaire de l'Office, ils ne sont pas visés dans la loi de 1974 et leur situation restera probablement inchangée. Les liens qui les unissent au service public varient avec les fonctions qu'ils y occupent, c'est pourquoi il convient de distinguer : les journalistes, le personnel artistique, les auteurs et les "invités" de la RTF.

a) Les journalistes

Les journalistes permanents du service public étant en nombre insuffisant pour répondre aux besoins de l'ex ORTF, celui-ci y suppléait en faisant appel à d'autres membres de la profession, selon deux formules :

- soit en les engageant pour une durée déterminée, leur contrat pouvant être renouvelé. Les journalistes qui à l'ORTF entraient dans cette catégorie étaient au nombre de 40.
- soit en ayant recours à eux d'une manière purement occasionnelle. Ces journalistes étaient désignés sous le nom de "pigistes" du fait du mode particulier de rémunération qui consiste à payer un journaliste à la ligne (pige) et, par extension, à la tâche réalisée. En réalité, certains de ces pigistes collaboraient régulièrement avec l'Office et les syndicats demandaient, depuis longtemps, leur intégration en qualité de journalistes statutaires de l'ORTF pour mettre fin à leur sort précaire. Celle-ci a été accordée à quelque deux cents de ces "pigistes permanents" au printemps 1973. Ils sont devenus journalistes permanents de la RTF.

Il est hautement probable que les représentants de la profession tenteront d'obtenir, dans le cadre de la loi de 1974, par les conventions collectives con-

clues, l'intégration de tous ces journalistes dans le personnel permanent. Cependant, il nous semble douteux qu'ils y parviennent.

b) Le personnel artistique

Dans la production d'un spectacle ou généralement la réalisation d'un programme, la part d'imagination, d'invention est primordiale et doit se manifester sans cesse. Pour cela, la RTF doit avoir recours à un personnel artistique susceptible de se renouveler et cette grande souplesse de choix ne peut se concilier avec l'existence d'un statut, ni même d'un contrat de travail quelconque. C'est pourquoi, ces personnes sont,en général,engagées à l'émission et rémunérées au cachet (1). Comme les journalistes, elles sont,particulièrement,susceptibles de causer des dommages par le rôle qu'elles jouent sur les émissions diffusées. Ce sont,essentiellement :

- les producteurs : contrairement au producteur de cinéma qui apporte des fonds, le producteur de télévision apporte des idées. C'est lui qui met en oeuvre une émission sur le plan artistique et intellectuel. Selon une note de service du 11 septembre 1967, seul l'ORTF pouvait être producteur, c'est pourquoi, ceux que l'on appelle,couramment, les producteurs étaient désignés,officiellement, sous le nom de "producteurs délégués".
- les réalisateurs : c'est au réalisateur que revient la tâche de transposer,en images et en sons,l'idée apportée par le producteur. Il est le maître d'oeuvre de l'émission : le jour de l'enregistrement ou de la diffusion, s'il s'agit de direct,

---

(1) C'est ainsi que l'ORTF a versé,en 1972,128 millions de cachets : *"ORTF 73"* - p 595.

il règne en maître absolu,sur les hommes comme sur les machines. Les réalisateurs de la télévision doivent passer devant une commission professionnelle : celle-ci leur reconnaît une aptitude à exercer cette activité, mais ne leur donne nullement un droit au travail. La plupart d'entre eux (environ 1000 homologués) sont rémunérés à l'émission et au cachet; cependant,depuis le 13 juillet 1970, 150 réalisateurs bénéficient d'un engagement de 2 ans et touchent une rémunération forfaitaire mensuelle: Il s'agit de ceux d'entre eux qui consacrent l'essentiel de leur temps à l'Office. Quant aux personnes utilisées par le réalisateur pour la mise en scène d'une émission, elles font, en principe, partie du personnel permanent. Cependant, certains collaborateurs sont engagés à l'émission : ainsi, les chefs d'orchestre, illustrateurs sonores ... choisis par le réalisateur pour une émission déterminée.

- les artistes interprètes : ils représentent le plus grand nombre des collaborateurs rémunérés au cachet (19 531 sur 30 000 au total). C'était par des protocoles,signés entre l'ORTF et les syndicats d'acteurs,qu'étaient fixées les conditions qui servaient de cadre général aux contrats individuels signés entre l'ORTF et tel ou tel acteur,pour une prestation déterminée. Désormais ces protocoles seront signés,distinctement,entre l'établissement public de diffusion ou chaque société nationale de programme et les syndicats d'acteurs. Il en ira de même pour les contrats de travail.

c) Les auteurs

Pour assurer sa mission de distraction et d'éducation, la RTF a recours à de nombreuses oeuvres radiophoniques et télévisuelles. La rémunération de leurs auteurs était assurée,jusqu'à présent,conformément

à une convention conclue entre l'Office et quatre grandes sociétés françaises d'auteurs (1) : l'ORTF payait à ces sociétés une somme proportionnelle à ses recettes, ce qui lui permettait de puiser dans le répertoire des différentes oeuvres. Ensuite ces sociétés répartissaient cette somme, *au nom et pour le compte de l'Office*, entre les différents auteurs. Il semble que chaque société de programme pourra conclure le même type de convention avec les sociétés françaises d'auteurs, et pas plus qu'auparavant, les auteurs ne pourront être considérés comme des salariés. Pourtant, il faut signaler le fait que certaines personnes, employées comme salariés à la RTF (journalistes, créateurs de costumes, chorégraphes), se livrent à certains travaux d'auteurs. C'est alors leur salaire qui rémunère cet aspect de leur collaboration.

3°) Les "invités" aux émissions de la RTF

Nous ne saurions clore cette énumération sans signaler toutes les personnes auxquelles la RTF a recours à un titre quelconque, purement personnel, et qui ne rentrent dans aucune catégorie pré-établie : ce sont toutes les personnes ou personnalités interviewées pour elles-mêmes et qui sont parfois le centre d'une émission unique. Ces personnes sont parfois rémunérées, parfois aussi elles ne le sont pas, et les liens juridiques qui les unissent au service public sont particulièrement délicats à définir.

Nous le voyons, personnel statutaire ou non statutaire ou même simples collaborateurs sont susceptibles de causer quelque

---

(1) La Société des auteurs, la société des gens de Lettres de France, la société des auteurs et compositeurs dramatiques et la société pour l'administration du droit de reproduction mécanique.

dommage,à des tiers,par l'intermédiaire des émissions diffusées. Mais, parmi eux, seuls sont susceptibles d'engager la responsabilité des organismes de la RTF ceux qui leur sont unis par un lien de préposition. Quel est donc le critère de ce lien de préposition entre la RTF et certains de ses collaborateurs ?

1212 - Paragraphe 2 - Le critère du lien de préposition entre les organismes de la RTF et leurs collaborateurs

1°) Le critère classique

Ce qui, pour la cour de cassation, caractérise le lien de commettant à préposé c'est la *subordination* de l'un envers l'autre. Et celle-ci suppose,pour le commettant, la possibilité de donner des ordres au préposé sur la façon dont il doit remplir ses fonctions : "pour être commettant, il faut avoir le droit de diriger entièrement le préposé dans l'exécution du travail dont on l'a chargé" (1). Cela résulte d'une formule maintes fois reproduite par la cour de cassation : Attendu que "le rapport de subordination prévu par ce texte (1384 al. 5) ne peut exister sans le droit pour les commettants de donner aux préposés des ordres et des instructions sur la manière de remplir les fonctions auxquelles ils les emploient, autorité et subordination corrélatives sans lesquelles il n'y a pas de véritables commettants et préposés au sens de la loi" (2). Ainsi, l'existence d'un lien de préposition n'est nullement liée à l'attribution d'une rémunération, ni même à la conclusion d'un contrat quelconque, elle s'étend bien au-delà, à toutes les relations de complaisance, notamment, pourvu que l'on puisse constater un état de subordination de l'un par

---

(1) Messieurs MAZEAUD et TUNC - op. cit. Tome 1 - n° 892.

(2) Cf. notamment Cass. Ch. crim. 15 février 1972 - D. 1972 - J. 368.

rapport à l'autre, état de subordination quelquefois même indépendant de tout lien de droit.

2°) Sa mise en oeuvre à la RTF

L'application du lien de subordination, tel qu'il est défini habituellement par la Cour de Cassation, au personnel technique du service public, autrefois agents statutaires, ne pose aucun problème : ils sont unis aux organismes de la RTF par un contrat de travail qui implique cette subordination (1), d'ailleurs parfaitement compatible avec leurs fonctions ; c'est ainsi qu'indiscutablement un speaker ou un présentateur d'émission est le préposé de la société de programme qui l'emploie, car, il doit remplir sa fonction conformément aux ordres reçus. C'est donc à juste titre que l'ORTF a pu être condamnée, à l'égard de "l'Ecole Universelle", à réparer le préjudice causé par les propos tenus par une présentatrice, lors de l'émission "Contact" diffusée en direct. Mais, nous l'avons vu, le personnel technique ne représente qu'une partie minime des collaborateurs de la RTF susceptibles de causer un dommage, à des tiers, sur les antennes. La diffusion de spectacles ou d'informations nécessite la collaboration, essentiellement, de *créateurs dans le domaine de l'art ou de l'esprit*. C'est, précisément, la nature particulière de leurs fonctions qui avait conduit le législateur à exclure le personnel journalistique et artistique du statut général, applicable au personnel de l'ORTF. Les mêmes raisons ne doivent-elles pas conduire à exclure, à leur égard, l'application de la notion de préposition ? La Cour de

---

(1) Nous savons en effet que le critère qui permet de caractériser l'existence d'un contrat de travail, c'est précisément ce lien de subordination. Il en résulte que ce contrat constitue l'application la plus importante de la notion de préposition.

Cassation n'applique pas la notion de préposition à celui qui a passé un contrat d'entreprise : ce contrat laisse, en effet, subsister une certaine indépendance à celui qui s'engage à effectuer un travail dans la façon dont il mène l'exécution de ce travail. C'est ainsi, par exemple, que l'on a refusé la qualité de préposé au bûcheron "qui jouit d'une certaine liberté dans son travail" (1). De même, à cause de l'indépendance qui s'attache à l'exercice de la profession médicale, la jurisprudence décide qu'un médecin, dans la pratique de son art, ne saurait être considéré comme un préposé de l'hôpital qui l'emploie (2). Les exemples de tous ordres abondent et s'expliquent tous par l'incompatibilité qui existe entre certaines fonctions et cette "dépendance totale" (3) exigée par le lien de préposition. Or, la création d'oeuvres d'art ou de l'esprit n'est-elle pas l'un des tous premiers domaines d'où cette dépendance doit être exclue ? Les qualités d'imagination et de créativité, qu'elle suppose, n'impliquent-elles pas la plus grande liberté et donc le refus de tous "ordres et instructions" donnés par le commettant au préposé sur "la manière de remplir ses fonctions" ? Pourtant, il semble impossible, et le droit positif ne le permet pas, de limiter la responsabilité des organismes de la RTF, du fait d'autrui, aux dommages causés par le personnel technique. Les jugements et arrêts abondent, en effet, qui ont fait peser sur l'ORTF la responsabilité de faits commis par ses journalistes ou autres collabo-

---

(1) Cass. Ch. crim. 19 mars 1956 - JCP 1956 - IV - 70.

(2) Cass. Ch. civ. 29 décembre 1947 - D 1948 - p 127.

(3) MAZEAUD Henri, Léon et Jean - *"Leçons de droit civil"* - Tome II 5ème édition - Editions Montchrestien 1973 - n° 478 - p 446.

rateurs. Cependant, si le fondement de ces décisions,à savoir l'article 1384-5,ne fait aucun doute, d'une part il n'est pas toujours expressément mentionné (1) et d'autre part, surtout, il n'est jamais justifié quant au problème qui nous préoccupe. Les éléments de la solution qu'il convient de lui donner ne peuvent donc être recherchés dans cette jurisprudence. En réalité, et une fois encore, c'est la loi portant statut du service public de la RTF qui nous permet de cerner les problèmes qui lui sont propres. Or, celle-ci,dans son article 17, reconnaît aux conseils d'administration des sociétés nationales de radiodiffusion et de télévision un certain pouvoir de contrôle qui, nous l'avons vu, est précisément la source de la responsabilité personnelle de chaque organisme. Dès lors, *ne pourrait-on assimiler le contrôleur au commettant et le contrôlé au préposé ?* Mais alors une distinction s'impose quant à l'objet de ce contrôle qui se manifeste de deux manières :

- Chaque conseil d'administration exerce, en premier lieu, un contrôle sur le principe même de chaque émission qu'il convient de diffuser,indépendamment de son contenu. Ce contrôle se confond avec le pouvoir de direction. Il s'exerce sur tout et sur tous (2) et ne saurait donc servir de critère de discrimination entre les collaborateurs des organismes de la RTF. C'est ainsi que la qualité de préposé ne saurait être appliquée à une personne dont une société nationale de programme peut,seulement,accepter ou refuser de diffuser

---

(1) Nous verrons,par la suite,la raison de cette ambiguïté constatée dans les décisions de justice.

(2) Mises à part les obligations découlant de l'article 1er et de l'article 17 in fine qui restreignent la liberté des organismes de la RTF sur ce plan.
Cf. notre 1ère partie, p 82.

l'oeuvre ou l'intervention personnelle. Cette alternative, laissée à chaque société, découle de son pouvoir de direction de l'entreprise, mais n'implique nullement un pouvoir de direction sur la personne en question (1).

- En second lieu, chaque conseil d'administration exerce son contrôle sur le contenu de ce qui doit être diffusé ; certes, il ne s'exerce pas pendant l'élaboration de l'oeuvre, mais seulement une fois celle-ci achevée. C'est pourquoi, il ne répond pas à la définition habituelle du lien de subordination. Cependant, on ne peut nier que, dans la mesure où il permet à l'organisme diffuseur de modifier l'oeuvre ou l'intervention à diffuser, l'indépendance de son auteur n'existe pas : rien ne s'oppose, alors, à le considérer comme un préposé de cet organisme.

Doit-on, dès lors, conclure qu'à une absence de contrôle effectif sur le contenu d'une émission correspond, toujours, une absence de responsabilité du fait d'autrui pour l'organisme diffuseur ? Arriver à une telle conclusion reviendrait à démontrer l'inutilité de notre critère appliqué au service public de la RTF ; en effet, aussi paradoxal que cela puisse paraître, c'est, précisément, lorsque tout contrôle de la part de la direction s'avère impossible que l'article 1384-5 présente quelque intérêt pour la victime. Il en est ainsi notamment pour les

---

(1) Ceci est à rapprocher de la jurisprudence sur les personnes ayant en garde un enfant de l'assistance publique. Sont-elles ou non les préposés de cette dernière ? La jurisprudence répond constamment par la négative car la personne à qui l'enfant a été confié peut seulement se voir retirer l'enfant si l'assistance publique n'est pas contente de ses services. Elle n'est jamais tenue d'obtempérer aux injonctions qui lui sont faites.
Cette possibilité de retrait laissée à l'assistance publique ne suffit pas à lui conférer la qualité de commettant à l'égard de ces personnes.
Voir Messieurs MAZEAUD et TUNC - op. cit. Tome 1 - n° 894.

dommages causés lors d'une émission en direct : nous l'avons vu, cette technique exclut tout contrôle préalable de la part de l'organisme diffuseur et, donc, toute mise en jeu de sa responsabilité personnelle, sur le fondement de l'article 1382, d'où l'intérêt présenté par l'article 1384 - al. 5 pour la victime. Mais *ce serait, également, confondre pouvoir de contrôle et exercice de ce contrôle. Car, il est de jurisprudence constante que la responsabilité du commettant existe, pourvu qu'il ait le droit de donner des ordres, même s'il n'a pas pu utiliser ce droit à l'égard de son préposé.* Or, la technique du direct n'ampute aucunement le pouvoir de contrôle reconnu aux organismes de la RTF sur certains de leurs collaborateurs ; il est, seulement, rendu impossible matériellement, et cela n'a aucune influence sur l'existence du lien de préposition.

En réalité, chaque fois que l'on reconnaît aux sociétés de programme un pouvoir de contrôle sur le contenu de l'oeuvre ou de l'intervention de telle ou telle personne, celle-ci doit être considérée comme un préposé que ce contrôle soit effectif ou non. A l'inverse, chaque fois que ce droit leur est refusé, elles ne peuvent être considérées comme commettants. La même qualité de commettant doit, également, être refusée aux sociétés nationales de programme lorsqu'elles diffusent une oeuvre sur laquelle elles n'ont aucun pouvoir de censure. Il est vrai que, dans ce cas, leur responsabilité pourra être engagée sur le fondement de l'article 1382, soit que le dommage ait sa source dans le principe même de l'émission, soit qu'il ait sa source dans son contenu à condition, toutefois, que cette oeuvre fût transmise en différé. Car, alors, chaque société a tout pouvoir pour refuser sa transmission.

Le critère du lien de préposition applicable aux collaborateurs de la RTF étant ainsi précisé, ce sont les difficultés découlant du fait dommageable commis par les préposés du service public qui doivent maintenant retenir notre attention.

122 - Section 2 - Le fait dommageable du préposé d'un organisme de la RTF

D'une façon générale, le fait dommageable commis par un préposé doit présenter deux caractères pour engager la responsabilité du commettant :

- Il doit avoir été accompli, par le préposé, dans l'exercice de ses fonctions. Nous verrons, qu'appliquée à la RTF, cette condition ne présente pas de difficulté majeure d'interprétation.
- Il doit résulter d'une faute du préposé. Les particularités présentées par cette condition, appliquée aux préposés de la RTF, nous retiendront davantage.

1221 - Paragraphe 1 - Le lien entre l'acte du préposé et la fonction qu'il assume à la RTF

Le commettant ne doit répondre des dommages causés par son préposé que dans la mesure où celui-ci a agi dans l'exercice de ses fonctions. Nous savons que la Cour de Cassation interprète largement cette condition et admet très facilement la responsabilité du commettant : il suffit que le fait dommageable soit commis, par le préposé, à *l'occasion* de ses fonctions pour que la responsabilité du commettant soit engagée. Dans un tel contexte jurisprudentiel, le lien entre le fait dommageable et la fonction assumée à la RTF, par le préposé, apparaît très facilement : il suffit qu'un dommage soit causé par une personne préposée d'une société de programme, *sur les antennes de cette dernière*, sa fonction seule lui permettant d'y accéder. Dès lors peu importe l'utilisation, que peut faire le préposé, des puissants moyens de transmissions mis à sa disposition, (notamment au cours de transmissions en direct). Même en cas d'abus de fonction, de la part du préposé, la condamnation de la société, en tant que commettant, ne fait, à notre avis, aucun doute. C'est ainsi qu'en 1972 l'Office s'est vu assigné par la Société "Mobilier modulaire moderne" : au début de l'émission "La caméra invisible", Pierre BELLEMARRE en prenant place, avec ses invités, dans le studio meublé à cet effet par

la Société LOCATENA (1),a émis des avis défavorables sur la commodité des sièges, allant jusqu'à conseiller aux téléspectateurs de ne jamais acheter ce genre de fauteuils. Ceux-ci étant de forme très particulière, leur fabricant était facilement identifiable, ce qui explique l'action intentée par lui. En l'espèce, il ne fait aucun doute que la fonction assumée par Pierre BELLEMARRE, dans le cadre de l'émission "La caméra invisible", n'impliquait nullement une telle critique. Celle-ci était purement gratuite de la part de son auteur et pouvait parfaitement se détacher de ses fonctions. Cependant, c'est à l'occasion de ces dernières que cette critique a été émise,et le tribunal de commerce de Paris,qui a eu à se prononcer sur cette affaire,n'a pas hésité à condamner l'ORTF (2). Pourtant, à cette affirmation de principe, il faut apporter une exception ; il peut arriver, en effet, qu'un préposé d'un organisme de la RTF ait accès sur ses antennes, non pas pour y assumer ses fonctions habituelles, mais en tant que X ... journaliste ou critique,ou simplement speakerine,bien connue du public et invitée à faire connaître son opinion sur tel ou tel problème. Il va sans dire qu'aucun dommage commis au cours d'une telle intervention ne saurait être reproché à l'organisme diffuseur,sur le fondement de l'article 1384-5, le fait dommageable n'étant nullement accompli par le préposé dans l'exercice, ni même à l'occasion, de ses fonctions. Ainsi, les mêmes paroles, prononcées par Pierre BELLEMARRE prenant possession des mêmes sièges dans lesquels il aurait été convié à s'asseoir,en tant qu'invité de l'Office, n'entraîneraient pas les mêmes conséquences à l'égard de ce dernier. Il semble d'ailleurs que la distinction entre les deux situations doive résulter nettement des circonstances de fait qui entraînent la commission du dommage, c'est pourquoi cette première condition ne nous retiendra pas plus longuement.

---

(1) Le plus souvent les meubles garnissant ces studios sont fournis par cette Société qui les loue à l'ORTF.

(2) Trib. de commerce de Paris - 4 juillet 1973.
Décision inédite - Document annexe n° 8.

1222 - Paragraphe 2 - La faute du préposé de la RTF

La responsabilité de tout commettant n'est qu'une responsabilité indirecte : elle suppose l'existence d'une responsabilité principale, à la charge de l'auteur direct du dommage (1). Cela implique la nécessité pour la victime de prouver une faute du préposé à l'origine du dommage. Cette condition, qui n'est inscrite dans aucun texte, est unanimement exigée par une jurisprudence constante. Quelles sont donc les fautes, commises par les préposés de la RTF, susceptibles d'engager la responsabilité de leurs commettants et la leur propre ?

1) Tout d'abord, on peut reprocher au préposé d'avoir violé l'obligation générale de ne pas nuire à autrui contenue dans l'article 1382 du code civil. On peut, également, prouver, à l'encontre du préposé, la violation d'obligations plus précises destinées à assurer une meilleure protection des victimes, telle la loi du 3 juillet 1970 protectrice de la vie privée. Ces obligations, d'ordre général, pèsent sur le préposé comme sur les organismes de la RTF. Leur violation constitue une faute qui, dans la mesure où elle cause un dommage, peut être génératrice de responsabilité à la charge de son auteur et partant de son commettant.

2) Mais, et c'est ce qui nous intéresse ici, la victime d'un dommage, causé par une émission de radio ou de télévision, peut rapporter contre le préposé la preuve d'une faute qui n'est autre que *la violation d'une obligation légale définie par la loi de 1974 ou d'un principe général du droit, toutes obligations qui tiennent au caractère de service public de la RTF*. Il en est ainsi, par exemple,

---

(1) Cette responsabilité permet à la victime de poursuivre à la fois le commettant (1384-5) et le préposé (1382) qui sont condamnés in solidum. Mais la victime peut se contenter de poursuivre le commettant pourvu que les conditions nécessaires à la responsabilité personnelle du préposé soient réunies et notamment la preuve d'une faute à sa charge.

chaque fois que l'on invoque, pour obtenir réparation d'un dommage, un manquement à l'objectivité. Il ne fait aucun doute qu'une telle faute, commise par un préposé du service public, dans l'exercice de ses fonctions, doit engager la responsabilité de l'organisme diffuseur. Pourtant, cela ne va pas sans heurter nos principes juridiques de droit privé, tels qu'ils sont appliqués par nos juridictions. En effet, cette faute peut être reprochée au préposé parce qu'il est préposé et que la mission qu'il exécute pour le compte de son commettant, comporte le respect de ces obligations. C'est pour cette raison qu'il engage la responsabilité de l'organisme diffuseur. Mais ce même fait constitue-t-il une faute personnelle du préposé, susceptible d'engager sa responsabilité personnelle à côté et en même temps que celle de son commettant ? En vérité, et pour prendre des cas concrets, aucun manquement à l'objectivité ne saurait, par exemple, être reproché au présentateur d'une émission agissant pour son compte personnel ou pour un poste privé. Le comportement des collaborateurs du service public apprécié in abstracto, par rapport aux collaborateurs des autres organes de presse, peut être irréprochable et, cependant, causer un dommage dont l'usager du service public pourra demander réparation. C'est qu'en effet, *aucune des obligations propres aux organismes chargés du service public de la RTF ne pèse sur leurs collaborateurs personnellement*, alors qu'habituellement, en droit privé, commettant comme préposé sont tenus à l'égard des tiers des mêmes obligations délictuelles ; le même fait du préposé, susceptible d'engager la responsabilité du commettant, peut être reproché, personnellement, au préposé. Par contre, lorsque le commettant est un organisme chargé d'un service public, l'usager ne peut invoquer le droit au respect de ces obligations que contre cet organisme, leur violation ne peut être reprochée qu'à lui ; elle ne peut donc engendrer aucune

autre responsabilité que la sienne propre. Mais alors, la responsabilité du préposé disparaissant, ne manque-t-il pas une condition à la responsabilité de son commettant ? Une telle conséquence doit être repoussée catégoriquement et cela pour deux raisons :

- Ce serait établir, entre les différents faits à l'origine du dommage, une discrimination tout à fait injustifiée à l'égard de la victime ; puisque les uns permettraient une réparation, les autres l'excluraient.
- Il n'y a aucune raison de faire échapper les organismes de la RTF à leur responsabilité de commettant, lorsque ce sont les obligations qui leur sont propres qui ont été violées, par leurs préposés.

Certains auteurs verraient, peut-être, dans cette discordance entre la théorie juridique et les résultats pratiques auxquelles elle aboutit, une raison supplémentaire de supprimer la faute personnelle du préposé comme condition de la responsabilité du commettant sur un plan général (1). Or, rien, dans le contexte du droit positif actuel, ne nous permet d'arriver à une telle conclusion. Aussi, n'est-ce pas dans la remise en cause des principes juridiques de droit privé qu'il faut trouver la réponse à ce problème ; en réalité, il sera, bien plus, pour nous, l'occasion de regretter ce que l'application des règles de droit privé à un service public peut, parfois, présenter d'artificiel et d'inadéquat, chaque fois que sont en cause ses caractéristiques de service public. Nous sommes forcés de constater que celles-ci se concilient beaucoup mieux avec les règles de droit administratif et, dans le cas qui nous préoccupe, avec les règles de la responsabilité administrative. Nous savons, en effet, que la faute susceptible d'engager

---

(1) Pour Monsieur STARCK notamment : "exiger cette preuve de la faute du préposé, alors que celui qu'on poursuit est le commettant, c'est à la fois illogique, contraire au texte de l'article 1384-5 et contraire à l'ensemble du système de responsabilité orienté vers la protection des victimes".
Monsieur STARCK - op. cit. n° 626.

la responsabilité de l'administration est une notion propre au droit public et qui ne désigne rien d'autre que le fonctionnement défectueux du service. Elle est donc totalement détachable de la personne de l'agent qui l'a commise et ne doit nullement constituer une faute personnelle, au sens du droit privé. Il s'ensuit que les conditions nécessaires à la responsabilité personnelle de l'agent ne sont jamais requises pour mettre en jeu la responsabilité de l'administration. *Celle-ci n'est pas une responsabilité indirecte du fait d'autrui ;* tout fait commis par un agent de l'administration engage directement la responsabilité de cette dernière, comme étant son fait personnel : "la collectivité n'endosse pas ... une responsabilité qui serait d'abord née en la personne d'un agent. C'est le service qui a mal fonctionné, et c'est le service qui est directement responsable" (1).

Assez curieusement, d'ailleurs, nous avons constaté, dans la jurisprudence jusqu'ici relative à la responsabilité de l'ORTF en tant que commettant, une tendance, quasi unanime, des juridictions à se prononcer sur la responsabilité de l'ORTF sur le fondement de l'article 1382, alors que, manifestement, seul l'article 1384 - alinéa 5 était applicable. Ainsi, dans l'action intentée par la Société PYRAGRIC, dont nous avons déjà eu l'occasion de parler, nous voyons le Tribunal de Grande Instance puis la Cour d'Appel de LYON fonder leur décision sur l'article 1382. Pourtant les propos à l'origine du dommage, avaient été tenus en direct par le journaliste, ce qui excluait toute responsabilité de l'ORTF pour son fait personnel. Nous relevons la même attitude de la part du Tribunal de Grande Instance de PARIS qui condamne l'ORTF à réparer le préjudice causé à l'Ecole Universelle, sur le fondement de l'article 1382. Là encore, pourtant, le dommage avait été causé par une présentatrice au cours d'une émission transmise en direct, et seul l'article 1384 - alinéa 5 pouvait être invoqué contre l'ORTF. *Dans les deux cas, c'est un manquement à l'objectivité qui était reproché à l'ORTF.* Cette attitude, critiquable, des juridictions

---

(1) BENOIT F.P. - op. cit. n° 1292.

traduit-elle leur volonté de reprocher seulement à l'ORTF - et non à ses préposés - la violation de ses obligations de service public ou ne s'agit-il là que d'une coïncidence ? Nous nous contenterons pour notre part de la signaler, sans toutefois que les décisions rapportées puissent nous permettre, par leur laconisme même, de tirer quelque conclusion quant à l'attitude des différentes juridictions sur cette difficulté d'ordre purement théorique.

Ainsi, soit en raison de son pouvoir de contrôle, soit en raison des liens qui l'unissent à l'auteur du dommage, chaque organisme diffuseur sera le plus souvent tenu de réparer les dommages causés dans le cadre de ses programmes. Il n'existe qu'un seul cas dans lequel sa responsabilité devra être écartée catégoriquement : *lorsque le dommage aura été causé en direct par une personne qui n'était pas un préposé de la RTF* et à condition que le dommage n'ait pas été rattachable au principe même de l'émission.

Cette responsabilité étendue qui pèse sur chaque organisme lorsqu'il diffuse ses propres programmes pèse-t-elle également sur lui lorsqu'il se contente de diffuser des programmes dont la définition lui échappe ?

2 - Titre II

LA DIFFUSION DES PROGRAMMES NON DEFINIS PAR LES ORGANISMES DE LA RTF

L'imputabilité, aux organismes de la RTF, des dommages causés par leurs émissions est liée à l'exercice de leur monopole de définition des programmes et de leur diffusion. Or, il existe des dérogations légales à l'exercice du monopole. Elles portent soit, à la fois, sur la définition et la diffusion des programmes, soit, seulement, sur leur définition. Il convient de rechercher quelles conséquences ont ces dérogations, sur la responsabilité des organismes de la RTF.

1°) Les exceptions au monopole de définition et de diffusion

Le législateur a prévu, dans certains cas, la diffusion, par d'autres organismes, de programmes non définis par la RTF. Ces dérogations au monopole doivent être autorisées par décret, pris par le gouvernement, sur l'avis de la "délégation parlementaire pour la radio télévision française" obligatoirement consultée, conformément à l'article 4 de la loi de 1974 ; elles sont pour la plupart précaires et révocables. Toutes figurent à l'article 3 de la loi du 3 juillet 1972 toujours en vigueur selon l'article 4 a. de la loi de 1974. Deux de ces cas existent depuis une ordonnance de 1959 : ils concernent les programmes diffusés à titre d'expériences de recherches scientifiques, ainsi que les programmes diffusés dans l'intérêt de la défense nationale et de la sécurité publique. Les deux autres cas furent une innovation de la loi de 1972 : ils permettent "la diffusion de programmes à des publics déterminés ... et la diffusion de programmes en circuit fermé dans des enceintes privées". Ces dernières dispositions apparaissaient, pour les auteurs du projet, comme différentes possibilités laissées par le législateur au Gouvernement en vue d'une part, de faciliter l'adaptation à l'évolution des techniques de télécommunications et, d'autre part, de

permettre l'évasion du monopole dans des cas limités (1). Elles ne seraient, d'ailleurs, selon certaines personnes au sein même du service public, qu'une dérogation à l'exclusivité accordée aux organismes de la RTF, mais "ne porteraient nullement atteinte au monopole de l'Etat" (2). Pour d'autres, cependant, leur rédaction ne laisse subsister aucun doute : elles apparaissent comme de véritables dérogations au monopole de l'Etat et pourraient, ainsi, être utilisées par le gouvernement pour vider le monopole de son contenu, au profit de sociétés privées (3).

Quelle que soit, en tous cas, l'interprétation donnée à ce texte, il ne fait aucun doute que, dans toutes les hypothèses prévues, la définition et la diffusion des émissions échappent aux organismes de la RTF. Dès lors, disparaît tout lien permettant de leur imputer les dommages causés, à des tiers, par ces émissions et, en même temps, toute possibilité d'engager leur responsabilité. C'est donc pour les exclure de notre étude que nous nous devions de signaler ces différentes dispositions, non encore mises en oeuvre à ce jour.

---

(1) Si l'on se réfère aux débats de l'Assemblée, ces cas apparaissent, en effet, très limités :
Tout d'abord, il convient de distinguer soigneusement la notion de "publics déterminés" de celle plus abstraite de "certaines catégories de public". La première, seule visée par la dérogation, désigne un public précisé juridiquement dans l'acte de dérogation. La seconde, désignant des catégories telles que : étudiants, enfants, étrangers, médecins, qui toutes sont couvertes par le monopole de l'Office. Quant à la seconde hypothèse, elle est subordonnée à un critère d'ordre technique qui est l'emploi de circuits fermés susceptibles de diffuser dans des lieux privés.

(2) M.G. de BROGLIE - *"ORTF 73"* - p 45.
Sur ce point cf. les débats parlementaires : JO Ass. Nat. 17 juin 1972 p 2572 et 2603 - JO Sénat 30 juin 1972 - p 1386 et 1387.

(3) C'est notamment l'opinion de Monsieur BOUISSOU - Revue de droit public - 1973 - p 45 - (déjà cité).

2°) Les exceptions au monopole de définition

Dans certains cas, les organismes de la RTF sont amenés à diffuser des "émissions", dont il ne leur appartient pas de choisir le contenu, mais qui figurent dans la grille de leurs programmes. *Privées du pouvoir de définir ces émissions, les sociétés de programme gardent celui de les programmer au public.* Dès lors, on peut se demander si les dommages causés au cours de ces émissions peuvent être imputés à ces organismes du service public. Avant d'aborder l'étude de cette question, il convient de préciser qu'elle ne saurait être résolue par la distinction classique : responsabilité du fait personnel et responsabilité du fait d'autrui. Cette dernière doit, en effet, être totalement exclue, car, ni la personne qui définit le programme à la place de la RTF, ni le personnel qu'elle emploie ne sont les "préposés" des organismes de la RTF. Ceux-ci ne peuvent donc être responsables que sur le fondement de l'article 1382. Or, le rôle des organismes de la RTF n'est pas le même dans toutes les émissions diffusées. Il faut distinguer deux sortes de dérogations :

1) Celles qui découlent de la loi ou de règlements. Elles figurent alors dans des textes.
2) Celles qui découlent d'accords passés entre les organismes de la RTF, eux-mêmes, et les différents intéressés. Elles figurent alors dans des contrats.

Nous les examinerons dans deux chapitres successifs.

21 - CHAPITRE 1 - LES ORGANISMES DE LA RTF SIMPLES DIFFUSEURS EN VERTU D'UN TEXTE LEGAL OU REGLEMENTAIRE

Le fait, pour les sociétés nationales de radio ou de télévision, d'abandonner la conception de certaines émissions à d'autres personnes peut s'analyser de deux manières :

- soit comme une *obligation* qui leur est imposée, par le législateur, chaque fois qu'il a reconnu un droit d'antenne.
- soit comme une *permission* qui leur est accordée, par le législateur, pour qu'elles en tirent un profit financier : c'est la pratique de la publicité à la radio et à la télévision.

211 - Section 1 - L'imputabilité des dommages causés dans l'exercice d'un droit d'antenne

Nous avons étudié, dans notre première partie, le contenu de cette obligation qui pèse sur les organismes de la RTF à l'égard de certaines personnes ou organismes désignés par le législateur. Il nous faut, maintenant, voir dans quelle mesure les dommages causés à des tiers, par les titulaires de ce droit, peuvent être reprochés aux organismes de la RTF. Or, le problème se pose différemment selon qu'il s'agit d'un droit d'antenne simplement consacré par la loi du 7 août 1974, ou d'un droit d'antenne ayant fait l'objet d'une réglementation spéciale.

2111 - Paragraphe 1 - Les droits d'antenne simplement reconnus dans la loi du 7 août 1974

Le gouvernement, les assemblées parlementaires, les formations politiques et organisations professionnelles représentatives sont les bénéficiaires de ces droits d'antenne. Tous interviennent librement sur les antennes sans subir le contrôle des sociétés de programme. Il est donc évident que celles-ci ne peuvent, en aucun cas, être tenues pour responsables d'un dommage causé à un tiers, aucune faute ne pouvant leur être reprochée. Cependant deux observations doivent être faites :

1) La première concerne le droit d'antenne du gouvernement. Si la non imputabilité, aux organismes de la RTF, des dommages causés au cours de ses interventions, est une certitude qui s'impose à tous, sans discussion, sa mise en oeuvre ne va pas sans poser quelque problème lorsqu'il s'agit de délimiter son domaine d'application. N'entre-t-il pas, en effet, dans les attributions mêmes des sociétés de programme de diffuser des informations sur la politique gouvernementale et le meilleur moyen, pour ce faire, n'est-il pas de diffuser des interviews des autorités en cause, dans le cadre de leurs programmes ? Dès lors, comment distinguer une intervention du gouvernement diffusée, par une société de programme, en exécution de la mission de programmation qui lui est confiée, d'une même intervention du gouvernement diffusée dans le cadre de l'article 16 ? Responsable dans un cas, la société de programme ne le sera pas dans l'autre, et c'est assez démontrer l'intérêt de la réponse à cette question quant au problème qui nous préoccupe. Le législateur semble, en tous cas, en avoir été extrêmement conscient puisque nous trouvons, dans la loi de 1964 reprise en 1972 puis dans l'article 16 de la loi de 1974, cette précision quant à l'exercice de son droit d'antenne, par le gouvernement : "les émissions sont annoncées comme émanant du gouvernement". L'application stricte de cette disposition devrait, dès lors, suffire à clarifier la situation : le

téléspectateur, dès le début de l'émission, se trouverait informé du cadre juridique dans lequel il convient de la placer. Or, c'est l'interprétation que donnait à ce texte le Conseil d'Administration de l'Office, depuis 1964, qui rendait son application plus difficile ; celui-ci estimait, en effet, inutile la mention expresse prévue par la loi, lorsque le caractère officiel d'une intervention gouvernementale était manifeste : ainsi en était-il, notamment, pour le Conseil d'Administration, chaque fois que le Chef de l'Etat, le premier Ministre ou l'un des membres du Gouvernement intervenait personnellement à la radio ou à la télévision. Une telle interprétation excluait, tout naturellement, l'hypothèse d'allocution ou d'interviews des mêmes personnalités diffusées dans le cadre des informations de la RTF. Or, n'est-ce pas là priver ces informations de leur caractère objectif ? Pourquoi, en effet, admettre la diffusion d'une interview d'un leader de l'opposition s'il faut, toujours, exclure les représentants du gouvernement ? Certes, ceux-ci jouissent d'un pouvoir d'intervention exceptionnel, mais il se situe en dehors des informations de la RTF et ne doit pas influencer la notion d'objectivité appliquée à ces mêmes informations dont, actuellement, les sociétés de programme doivent assumer toute la responsabilité. L'interprétation de l'article 11, donnée par le conseil d'administration, procédait incontestablement d'une confusion entre deux fonctions de l'Office : d'une part, l'organe d'information, d'autre part, le moyen mis par la loi à la disposition du gouvernement pour remplir sa fonction propre. Il faut espérer que les dirigeants des sociétés qui ont succédé à l'Office mettront fin dans l'avenir à cette confusion regrettable, car, il est permis de se demander quelle serait la position des juges si une personne entendait mettre en oeuvre la responsabilité d'un organisme de la RTF, à l'occasion de la déclaration d'un ministre,

par exemple. Il est probable, et en tous cas souhaitable, qu'ils se livreraient à une appréciation des faits permettant de situer cette intervention d'un membre du gouvernement, soit dans le cadre des informations des sociétés de programme, soit dans le cadre de l'article 16. En réalité, seul l'usage de la mention expresse, prévue par la loi, permettrait de distinguer nettement une intervention officielle du gouvernement de l'interview accordée à un journaliste et transmise, par celui-ci, au public. Ce serait faciliter grandement la tâche du juge éventuellement saisi d'un litige né d'une telle intervention.

2) Notre seconde observation porte sur l'article 17 du cahier des charges de la société FR3 et, plus précisément, sur cette disposition qui, parce qu'elle leur applique les mêmes règles, confond le "droit d'antenne des formations politiques et des organisations professionnelles" avec la "libre expression des diverses familles de croyance et de pensée". Elle permet, notamment, au président de cette société de s'opposer à la diffusion d'une émission lorsque celle-ci risque d'entraîner des poursuites judiciaires, *et le rend, ainsi, responsable des dommages qui peuvent être causés au cours de ces émissions*. Bien que n'ayant valeur que de réglement cette disposition est la négation même sur FR3 du droit d'antenne accordé, par la loi, aux syndicats et aux partis politiques. Nous nous devions d'en rappeler ici le caractère pour le moins surprenant.

2112 - Paragraphe 2 - Les droits d'antenne qui ont fait l'objet d'une règlementation spéciale

En application de l'article 16 de la loi du 7 août 1974, les cahiers des charges de chaque société nationale de programme précisent : "la société est tenue de réaliser et de programmer, dans les conditions et selon les horaires fixés par les autorités compétentes, les émissions de propagande autorisées au cours des campagnes électorales pour l'élection du Président de la République et des assemblées

parlementaires". Les sociétés nationales de programme apparaissent donc comme de simples exécutants de directives qui leur sont données par des autorités extérieures : il en résulte, qu'en principe, les dommages causés à des tiers, au cours de ces émissions, ne doivent pas pouvoir leur être reprochés. Pourtant, ce texte est vague : quelles seront les autorités compétentes ? Quelles sont les conditions qu'il leur revient de fixer ? Nous trouvons les réponses à ces questions dans le décret du 14 mars 1964, pour l'élection du Président de la République (1) et dans la loi du 29 décembre 1966, pour les élections législatives (2). Nous avons exposé le contenu de ces textes, dans notre première partie, et souligné la nécessité d'un remaniement lorsqu'il faudra les mettre en oeuvre dans le cadre de la loi de 1974. Malgré cela, et sans doute même à cause de cela, les solutions qui découlent, actuellement, de ces textes, quant au problème de l'imputabilité des dommages causés au cours des campagnes électorales, méritent un examen détaillé. Il nous fournira, en effet, une meilleure approche du problème en général et nous permettra d'en tirer les conclusions pour l'avenir.

Le décret de 1964 comme la loi de 1966 consacrent, sans aucun doute, un droit d'antenne au profit des candidats participant aux campagnes électorales. Mais la mise en oeuvre de ce droit diffère : le décret de 1964 confie, en effet, à une commission nationale de contrôle, le soin de veiller au déroulement des opérations, alors que la loi de 1966 confie ce soin, au conseil d'administration de l'ORTF. C'est là une différence non négligeable de conséquences sur l'imputabilité des dommages causés.

1°) La mise en oeuvre du droit d'antenne des candidats à la présidence de la république confiée à une commission nationale de contrôle

La commission nationale de contrôle fut créée en 1964 pour veiller au bon déroulement de la campagne électorale, sur un plan général : veiller au respect de l'égalité, entre les candidats, dans leurs conditions d'accès à la RTF, représentait un des aspects de cette tâche.

---

(1) J.O. 17 mars 1964 - p 2491.

(2) J.O. 30 décembre 1966 - p 11684.

Cet organisme a d'ailleurs largement usé des pouvoirs qui lui étaient conférés par le décret du 14 mars 1964 : tout d'abord, elle a réglementé avec précision *les émissions de la campagne électorale*. C'est ainsi qu'elle a imposé aux candidats le choix d'un décor neutre pour servir de cadre à leurs interventions ; elle a permis, également, l'assistance d'un journaliste de l'ORTF, à la condition que son intervention reste neutre et qu'il ne tente pas d'agir "sur l'opinion des électeurs par des remarques ou des commentaires, ni même par son attitude s'il s'agit d'émissions télévisées" ; c'est en vertu de ces mêmes pouvoirs que la commission a interdit la transmission en direct de ces interventions, ceci dans le but d'éviter certains excès de langage de la part des candidats : la commission a soumis au contrôle de rapporteurs, choisis dans les grands corps de l'Etat, tous les enregistrements ; cependant, si l'on en croit les commentateurs, aucune censure n'aurait été exercée (1). En outre, la commission a exercé un véritable contrôle *sur les programmes d'information de la RTF*, ceci en vertu de l'article 12 du décret qui précise : "Pendant la durée de la campagne électorale, le principe d'égalité entre les candidats doit être respecté dans les programmes d'information de la radiodiffusion française" ; et à ce propos, les journalistes de l'ORTF se sont plaints d'avoir été soumis, par la commission, à une véritable censure.

Il faut ajouter que *le statut de l'ORTF, instituant un conseil d'administration avec tous pouvoirs sur les programmes diffusés, n'existait pas encore au moment de la parution du décret*. La responsabilité de cet organe, à l'égard des tiers, pour les dommages causés sur les

---

(1) G. ROCHECORBON - "Le contrôle" de la campagne électorale" - Revue française de science politique - avril 1966 - n° 2 - p 266.

antennes pendant la période électorale, ne pouvait donc être mise en cause. Le problème des rôles respectifs de la commission nationale de contrôle et du conseil d'administration sur les programmes d'information d'une part, et sur les émissions de la campagne électorale d'autre part, et de ses conséquences sur la responsabilité de l'Office, ne devait se poser qu'ultérieurement, à partir des élections de 1969. Seule une analyse des textes, alors en présence, nous permet d'y apporter une solution.

- En ce qui concerne, tout d'abord, les programmes d'information diffusés par la RTF : il ne fait aucun doute que le pouvoir de contrôle sur ces émissions, reconnu à la commission par l'article 12 du décret de 1964, laisse intacts les mêmes pouvoirs de contrôle des dirigeants de l'organisme qui diffuse. Lors des élections de 1969, c'est d'ailleurs au président du conseil d'administration de l'ORTF, Monsieur de LEUSSE, que Monsieur Alain POHER alors Président de la République par intérim, s'adressa pour lui demander de "faire en sorte que le conseil qu'il préside assure pleinement la mission qui lui a été confiée par la loi" ; il souligne, ainsi, "l'importance particulière qui s'attache dans les circonstances actuelles au scrupuleux respect des principes contenus dans le statut" (1). Malgré le contrôle de la commission, la responsabilité de l'organisme diffuseur reste donc pleine et entière pour tout fait dommageable causé, pendant cette période, dans le cadre de ses programmes.

---

(1) "Le Monde" - mai 1969 - A la suite de cette intervention, l'Office a supprimé pendant la campagne présidentielle les émissions de réflexion, d'opinion ou de polémique telles que "quarts d'heure", "A propos", présentant un caractère politique.

- En ce qui concerne, en second lieu, les émissions de la campagne électorale : elles sont imposées, par le décret du 14 mars 1964, à la RTF *qui n'exerce sur elles aucun contrôle ;* la commission nationale est, seule, chargée de veiller au respect de toutes les dispositions réglementant la campagne électorale. Dès lors, dépourvus de tout pouvoir, tant sur le contenu de ces émissions, que sur l'initiative de leur diffusion, les organismes de la RTF ne devraient, en aucun cas, selon nous, voir leur responsabilité engagée. Tel n'était, cependant, pas l'avis de Monsieur DEBBASCH pour qui l'activité de cette commission n'excluait nullement la possibilité d'intervention qui incombait, en temps normal, au Conseil d'administration de l'ORTF :
"On peut sans doute regretter, sur le plan théorique, que l'on n'ait pas fait confiance au Conseil d'administration pour assurer l'objectivité de la campagne présidentielle. En fait, *deux protections valent mieux qu'une. Pendant la campagne présidentielle, la commission nationale de contrôle et le Conseil d'administration donneront des instructions à la direction de l'établissement pour que l'égalité entre les candidats soit assurée*".

Ainsi, le rôle assumé par la commission, dans les émissions de la campagne, n'ôterait pas aux organismes de la RTF leurs pouvoirs et donc, leurs responsabilités, à l'égard des tiers ? Une telle analyse, parce qu'elle procède d'une confusion entre les émissions d'information de la RTF et les émissions de propagande électorale, ne nous paraît pas défendable. Ainsi que nous l'avons souligné, les personnes admises sur les antennes, dans le cadre de la campagne électorale, le sont en vertu d'un véritable droit à l'antenne et échappent à tout contrôle de la part de l'Office ou de ses successeurs qui n'agissent que comme diffuseurs. L'existence d'un organe, spécialement responsable de l'organisation de la

campagne électorale, a le grand mérite, à nos yeux, de clarifier la situation juridique ; elle laisse inchangé le rôle des organismes de la RTF : toujours responsables de leurs programmes, ils restent étrangers aux polémiques qui se déroulent, officiellement, sur leurs antennes. C'est pourquoi l'existence de cette commission nous paraît particulièrement justifiée pendant ces périodes électorales. De telles considérations ne semblent pourtant pas avoir prévalues dans l'organisation des élections législatives, seconde consécration d'un droit à l'antenne mais, cette fois-ci, au profit des partis politiques.

2°) La mise en oeuvre du droit d'antenne des candidats aux élections législatives confiée aux conseils d'administration des organismes de la RTF

La loi du 29 décembre 1966 diffère radicalement du décret de 1964 sur un point : c'est le Conseil d'administration de l'ORTF qui se trouve chargé par le législateur des modalités de réalisation des émissions et non pas une commission nationale de contrôle. Ce n'est, d'ailleurs, pas sans difficulté que cette innovation fut admise par les parlementaires ; les projets de lois présentés en vue de l'organisation des élections législatives furent nombreux à reprendre l'idée d'une commission nationale de contrôle, ayant tous pouvoirs sur les émissions télévisées et radiodiffusées (1). Les parlementaires refusaient de faire confiance au Conseil d'administration de l'ORTF pour l'organisation de la campagne. La même réaction de méfiance à l'égard du Conseil d'administration devait, d'ailleurs, se manifester de la part du Sénat. C'est ainsi que Monsieur Marcel CHAMPEIX, sénateur, déclarait le 15 décembre 1966 :

---

(1) Proposition de loi n° 2156 - JO Ass. Nat. 16 novembre 1966
n° 2198 - JO Ass. Nat. 30 novembre 1966.

"quant à la radio d'Etat, elle est asservie au pouvoir et nous dénions au Conseil d'administration de l'ORTF les qualités d'objectivité et d'équité qui pourraient lui permettre de remplir la mission que lui assigne le projet de loi" (1). En réponse à de tels arguments, Monsieur Yvon BOURGES devait, au contraire, déclarer : "quant à l'organisation pratique des émissions ... il revient légitimement au Conseil d'administration de l'ORTF d'en assumer la responsabilité *en vertu même et selon l'esprit* de l'article 4 de la loi du 27 juillet 1964 portant statut de l'Office (2). N'était-ce pas, pour les deux antagonistes, reconnaître, implicitement, au Conseil d'administration de l'ORTF les mêmes pouvoirs, dans la campagne électorale se déroulant sur les antennes, que dans les programmes qu'il diffusait, en exécution de la mission à lui confiée par la loi ? Et, dès lors, les mêmes responsabilités ne devraient-elles pas en découler ? En réalité, il faut, là encore, distinguer les différentes fonctions assumées par les Conseils d'administration des organismes de la RTF, dans le cadre de l'élection législative :

a) Les conseils d'administration des sociétés nationales de programmes, en tant que chargés de définir les programmes (3), doivent toujours veiller au respect de l'égalité et de l'objectivité à l'égard de tous. Ils doivent le faire, plus particulièrement pendant cette

---

(1) JO Sénat 15 décembre 1966 - p 2529.

(2) JO Ass. Nat. décembre 1967 - p 5311.

(3) Article 7 - Loi du 3 juillet 1972
Article 7 - Loi du 7 août 1974.

période, à l'égard des candidats aux élections susceptibles d'intervenir dans le cadre de leurs programmes (1). Pour remplir cette mission, chaque société de radio ou de télévision a, seule, tous pouvoirs puisqu'il n'y a aucune intervention de la commission nationale, comme c'est le cas pour les élections présidentielles. Mais alors, sa responsabilité sera engagée dans le cadre de sa mission et non comme simple support de diffusion et l'imputabilité des dommages causés relève de notre Titre 1.

b) Les conseils d'administration des sociétés nationales de programme sont chargés, par la loi, de fixer "les horaires des émissions ainsi que les modalités de leur réalisation". Ils sont donc chargés de l'aménagement pratique du droit d'antenne accordé aux partis et groupements. En vertu de ces pouvoirs, les organismes de la RTF peuvent-ils se voir imputer la commission d'un quelconque dommage causé soit à ces formations titulaires du droit d'antenne, soit par ces formations à des tiers ? A l'égard des partis et groupements auxquels la loi accorde l'accès sur les antennes, c'est le non-respect de l'égalité dans la répartition du temps d'antenne que l'on a principalement reproché à l'ORTF ; c'est ainsi qu'à l'occasion des dernières élections législatives, Monsieur A. KRIVINE, de la Ligue communiste, adressait à Monsieur A. CONTE, Président Directeur Général de l'ORTF, une lettre dans laquelle il exigeait l'octroi des sept minutes accordées aux formations non représentées par un groupe à l'Assemblée Nationale et pré-

---

(1) Pour éviter cette difficulté, le cahier des charges de FR3 prévoit même la suppression de toutes les émissions consacrées à la libre expression des familles de croyance et de pensée pendant la durée des périodes électorales.

sentant au moins 75 candidats ; ce temps d'antenne lui avait été refusé alors que ce mouvement présentait 92 candidats (1). De même, c'est contre l'ORTF que le mouvement réformateur a adressé une protestation pour les sept minutes dont il disposait au premier tour, contre 90 à la majorité et à l'opposition de gauche (2). Et c'est, précisément, en réponse à ces critiques que Monsieur Arthur CONTE devait souligner le simple rôle d'exécutant joué,par l'Office, dans l'organisation de la campagne ; dans un communiqué diffusé le 19 février 1973, la présidence de l'ORTF avait notamment déclaré, au sujet du déroulement de la campagne électorale et de son rôle dans l'organisation de celle-ci sur les antennes : "L'Office rappelle qu'il n'intervient en aucune manière dans la détermination de la liste des partis ou groupements politiques bénéficiant d'un temps d'antenne. Cette liste lui est communiquée, d'une part par l'Assemblée Nationale ..., d'autre part, par une commission entièrement extérieure à l'Office et siégeant au Ministère de l'Intérieur ... La durée des interventions est strictement déterminée par la loi, l'Office se bornant à fournir à chacune des formations les moyens techniques de réalisation de son intervention". On ne pouvait plus clairement exprimer ce qui, à l'évidence, ressort de la loi du 29 décembre 1966. Certes, l'organisme diffuseur reste tenu de respecter l'égalité, à l'égard de tous, pour tout ce qui se passe sur ses antennes, et,notamment,à l'égard de leurs utilisateurs éventuels. Mais les pouvoirs d'appréciation, dont il dispose habituellement dans le

---

(1) "Le Monde" - 23 janvier 1973.

(2) "Le Monde" - 23 janvier 1973.

cadre de ses programmes, permettent, seuls, de lui imputer la violation de cette obligation : ces pouvoirs sont totalement absents dans l'organisation de la campagne électorale, pour laquelle la société de programme ne dispose d'aucune latitude. On ne peut, dès lors, que souscrire à l'opinion de Monsieur Arthur CONTE qui, invité de la presse parlementaire le 23 janvier 1973, précisait, en réponse aux critiques : "On me fait une fausse querelle, ce n'est pas l'ORTF qui décide mais la loi votée le 29 décembre 1966" (1). Ainsi, la responsabilité des sociétés de programme ne pouvait être engagée que pour avoir violé cette loi du 29 décembre 1966 ; mais alors *ce ne serait pas en tant qu'organismes de diffusion chargés du service public, mais en tant qu'organismes chargés de la mise en oeuvre de cette loi,* au même titre que la commission nationale de contrôle. Les obligations dont ils seraient, alors, tenus sont totalement différentes de celles que nous avons dégagées et qui pèsent sur les sociétés de programme, en tant que chargées du service public de la RTF et cela déborde largement le cadre de notre étude.

Les mêmes réserves peuvent, d'ailleurs, être faites quant à la responsabilité de ces mêmes organismes, à l'égard des tiers victimes de dommages causés par les titulaires du droit à l'antenne, au cours de la campagne électorale. Leur responsabilité dépend, alors, du pouvoir de censure qu'ils peuvent avoir sur le contenu de ces interventions. Nous avons vu que, pour la campagne présidentielle, la commission nationale de contrôle détenait ce pouvoir, dans une certaine mesure, puisque c'est précisément pour l'exercer que

---

(1) "Le Monde" - 23 janvier 1973.

toute émission en direct avait été interdite. On peut alors admettre que, chargé de la même mission, l'organisme diffuseur se voit attribuer les mêmes droits. Mais, là encore, cette censure ne doit pas être exercée par l'organisme diffuseur, en tant que chargé du service public de la RTF mais, en tant qu'organe chargé de la mise en oeuvre de la loi du 29 décembre 1966. Elle doit, alors, s'effectuer en fonction de considérations totalement différentes et étrangères à celles qui doivent habituellement guider le service public de radiodiffusion et de télévision, les obligations assumées ne sont pas les mêmes et, là encore, nous devons exclure ce problème de notre étude (1).

c) Enfin, comme dans le cadre de la campagne présidentielle, les organismes de la RTF doivent, en vertu de la loi de 1966, diffuser des interventions sur leurs antennes ; ils interviennent, alors, non comme organisateurs de la campagne électorale, mais comme détenteurs d'installations qu'ils sont obligés de prêter pour la diffusion des émissions de la campagne électorale. En tant que tels, ils agissent bien comme organismes chargés du service public de la radio et de la télévision et, en tant que tels, ils sont tenus de respecter, entre autres, toutes les obligations inhérentes à leur statut. Mais leurs pouvoirs, pour ce faire, sont alors extrêmement réduits et ainsi que nous l'avons constaté en étudiant le décret du 14 mars 1964, ils ne permettent en aucun cas de leur imputer un dommage quelconque causé, soit à des tiers, soit aux usagers de l'antenne.

---

(1) La loi de 1966 impose à la RTF de diffuser les émissions de la campagne électorale conformément aux directives qu'elle contient quant au temps d'antenne et aux groupements qui en bénéficient. La RTF se trouve ainsi chargée d'organiser sur le plan purement matériel le droit d'antenne créé par la loi.

En confiant à un seul et même organisme ces différentes fonctions, la loi de 1966 a créé une certaine confusion, quant aux obligations qui pèsent sur lui. Elle rendra difficile la tâche des juges qui pourraient avoir à en connaître. C'est pourquoi, l'existence de la commission nationale de contrôle prévue pour les élections présidentielles nous paraît souhaitable dans tous les cas, bien que sans influence sur la responsabilité éventuelle de l'organisme de la RTF, simple support de diffusion du droit d'antenne accordé pour le renouvellement de nos institutions.

Tel est, actuellement, l'état de droit en la matière : les dispositions prévues pour l'ORTF sont aisément transposables aux sociétés de programme qui lui ont succédé, nous en avons tenu compte dans l'exposé des problèmes soulevés. Nous ignorons, cependant, si ces textes seront maintenus ; ni la loi, ni les cahiers des charges ne se prononcent sur ce point.

Instruments de la vie politique, les sociétés de programme n'ont qu'une responsabilité réduite pour tout ce qui se passe sur leurs antennes en vertu d'un droit à l'antenne. C'est que telle est précisément la raison d'être de tout droit à l'antenne : accorder à son titulaire l'indépendance par rapport à l'organisme diffuseur qui, privé de pouvoirs, se trouve en contrepartie dégagé de la majeure partie de sa responsabilité. La même indépendance, avec toutes les conséquences qui en découlent, ne se constate cependant pas chaque fois que les organismes de la RTF diffusent en marge de leurs programmes : l'étude de la publicité à la Radio et à la Télévision nous en fournira le meilleur exemple.

212 - Section 2 - L'imputabilité des dommages causés par les émissions publicitaires

Dans toutes les nations économiquement avancées, la presse est le plus important des "supports" publicitaires. Elle est, en effet, seule à pouvoir amener le message publicitaire au domicile même du consommateur et à atteindre, ainsi, toutes les catégories de la po-

pulation, même celles qui ne fréquentent pas les lieux publics. Mais si la publicité a besoin de la presse, celle-ci reçoit également beaucoup de la publicité. Quant on sait qu'un journal normal vit, pour moitié, des recettes publicitaires et, pour moitié, des produits de sa vente, on réalise le rôle essentiel joué par la publicité dans l'économie de la presse. La presse audio-visuelle, par son pouvoir de pénétration exceptionnel, ne pouvait échapper à cette étroite symbiose et les postes périphériques trouvent dans la publicité, une large part de leurs revenus (1). La radio télévision française, dont on connaît d'une part, l'impact et d'autre part, les difficultés budgétaires, devait-elle rester en dehors de ce mouvement ?

Jusqu'en 1959, la radiodiffusion télévision n'avait pas la personnalité morale : c'était une radio d'Etat, entièrement dépendante du gouvernement. Comme telle, elle ne pouvait exercer aucune activité commerciale et une loi du 31 mai 1933, instituant une redevance pour droit d'usage des récepteurs, interdisait, en contrepartie, aux postes d'Etat de diffuser de la publicité commerciale. L'ordonnance du 4 février 1959 transforme la Radiodiffusion Télévision Française en établissement public à caractère industriel et commercial et l'autorise à percevoir les redevances et "les contreparties financières de ses prestations". Pourtant, le principe d'interdiction de la publicité subsistait toujours et devait être réaffirmé indirectement dans l'article 52 de la loi de finances de 1961 qui interdisait à l'ORTF d'accepter de nouvelles sources de financement, sans l'autorisation du Parlement. Parmi les nombreux arguments avancés contre l'introduction de la publicité à l'ORTF, on faisait ressortir, notamment, les pressions qui pourraient s'exercer sur les personnes dont la mission est d'assumer ce service public, à partir d'une trop grande emprise des annonces publicitaires. Si ce risque devait se réaliser, l'établissement public chargé de l'intérêt général se trouverait soumis aux intérêts particuliers et perdrait, par là même, sa

(1) Les tarifs pratiqués pour un message de 30 secondes vont de 500 F à plus de 5 000 F aux heures de grande écoute.

raison d'être. Pourtant, au cours des années la publicité devait peu à peu avoir sa place à la RTF :

- Elle fut introduite, dans un premier stade, à la radiodiffusion, par une loi du 24 mai 1951 qui dispose : "la propagande collective d'intérêt national, faite sous la forme d'émissions compensées, pourra être acceptée, notamment en faveur du développement de la consommation de produits agricoles ou résultant de la transformation de produits agricoles dans le sens de la politique d'expansion économique agricole poursuivie par le gouvernement"(1). Il s'agissait de favoriser le développement d'une branche de l'économie en difficulté, ceci dans un but d'intérêt national. Cette activité, parce qu'elle n'a pas pour but la culture, l'information, ou la distraction des télespectateurs mais d'aider certains secteurs économiques, se situe en marge de la mission principale assignée, par la loi, à la RTF. Pourtant, elle se concilie parfaitement avec son statut de service public, puisqu'elle est au service de l'intérêt collectif et ceci a grandement facilité l'application très large qui en a été faite. En effet, *permise en 1951, par le législateur, pour la radio, la publicité compensée ou collective a été introduite à la télévision, depuis 1959, sans qu'aucun texte l'autorise (2).* Par ailleurs, prévue en faveur des produits agricoles, elle a été étendue à de nombreux produits industriels ou à des activités d'intérêt national. Cet état de fait vient d'être officialisé par la loi de 1974 qui, dans son article 22, admet le principe de la publicité à la RTF. Elle est précisée par les cahiers des charges des sociétés de programme qui donnent cette définition très large de la publicité collective : "la publicité d'intérêt général com-

---

(1) Loi n° 51-601 - 24 mai 1951 - art. 2 - JO 26 mai 1951 - p 5512.

(2) CHEVALLIER Jacques - op cit. p 217.

prend la publicité en faveur de certaines grandes causes d'intérêt national et la publicité en faveur de certains produits ou services présentés sous leur appellation générique dont le développement et la promotion présentent un intérêt général". Ce sont les cahiers des charges qui fixent leur proportion du "temps d'antenne" consacré à cette forme de publicité. Cette forme de publicité est la seule pratiquée à la radiodiffusion (dans la limite de 30 messages par jour) et elle prend place, à côté de la publicité de marques, sur les antennes des sociétés de télévision TF1 et A2.

- Dans un deuxième stade, en effet, un tournant décisif fut pris avec l'introduction, sur les antennes de la télévision, de la publicité "de marques" faite, non plus en faveur d'une branche économique, mais en faveur d'un annonceur déterminé dont le nom, le produit ou le service sont mentionnés dans le message. Elle fit son apparition, sur les écrans de la télévision, au mois d'octobre 1968. L'introduction de la publicité de marques, à l'ORTF, fut précédée de vives controverses entre le parlement et le gouvernement : la question était de savoir si la décision relevait du domaine législatif ou réglementaire. Pour les uns, en effet, "l'admission de la publicité de marques sur les ondes nationales affectait le cadre général de l'organisation et du fonctionnement de l'ORTF et entrait dès lors, dans le domaine que le conseil constitutionnel, par sa décision du 19 mars 1964, réserve à la loi" (1). Pour

---

(1) RIVERO Jean - "La Publicité à l'ORTF : loi ou réglement ?" - "Le Monde" 2 novembre 1967
HAMON Léo - "L'introduction de la publicité à la Télévision et son contentieux - Le principe de la limitation et les modalités de son contrôle" - D 1969 - I - p 1
DUVERGER Maurice - "Le Monde" 18 novembre 1967
Dans le même sens : CHEVALLIER Jacques - op. cit. p 217.

les autres, au contraire, il s'agissait d'un simple problèmes de rémunération d'un service rendu relevant du réglement. Le conseil constitutionnel, amené à donner son avis le 30 septembre 1968 d'une manière indirecte, (1) n'a pas nettement tranché la question. Et c'est ainsi qu'à la suite de ce long débat, aucune décision formelle, décret, arrêté ou délibération du Conseil d'administration de l'ORTF, n'est intervenue pour instituer la publicité de marques. Le principe de son introduction fut simplement admis au conseil des ministres le 19 octobre 1967, à la suite de quoi le gouvernement prit des "mesures d'application" (2). Sa pratique est désormais constante et autorisée, implicitement, par l'article 22 de la loi de 1974. Le législateur fixe la proportion des recettes provenant de la publicité de marques qui ne pourra excéder 25 % du total des ressources des organismes de la RTF.

Actuellement, la loi du 7 août 1974 ne distingue pas nettement les deux formes de publicité : les articles 15 et 22 de la loi de 1974 posent le principe d'un pourcentage maximum de recettes publicitaires et celui d'une proportion maximum du temps d'antenne à consacrer aux émissions publicitaires, pour chaque société ; la loi

---

(1) Pour plus de détails, voir la chronique de Monsieur Léo HAMON - op. cit. p 1.

(2) Voir JO Sénat 5 novembre 1968 - p 992 et suiv.
Une question de Monsieur DILIGENT à Monsieur LE THEULE révèle l'inquiétude des parlementaires devant l'absence de texte : "Pendant longtemps il a été soutenu que ce problème était du domaine, non pas de la loi, mais -disait le gouvernement- du réglement et que, par conséquent, un décret suffirait. Il paraît que maintenant, il n'est plus question bien entendu de loi, ni même de décret, mais que c'est une simple règle de gestion. Dans ce cas, plus que jamais, il faudrait une décision en bonne et due forme du Conseil d'administration : où, quant et comment la décision a-t-elle été prise ?

confie à la Régie française de publicité (RFP) le contrôle et l'exécution de toutes les dispositions légales ou figurant dans les cahiers des charges (1). Ceux-ci consacrent un chapitre spécial aux obligations relatives à la publicité ; ils précisent le rôle de la RFP : proposer à chaque société de programme le temps d'antenne qu'il convient de mettre à la disposition de chaque annonceur et répartir les recettes correspondantes, établir un réglement de la publicité après consultation de chaque société. Il convient, dès à présent, de signaler que *tout ceci n'est pas applicable à la société de télévision FR3 qui n'est pas autorisée à programmer des écrans de publicité*, sauf en ce qui concerne ses stations d'Outre-mer (2).

Une étude successive de l'une et l'autre forme de publicité nous permettra ,seule ,de tirer quelques conclusions quant à la responsabilité des organismes de la RTF pour les dommages causés, par les émissions publicitaires.

2121 - Paragraphe 1 - La publicité compensée ou collective

Les annonceurs qui en bénéficient sont soit des organismes publics ou parapublics, soit des groupements professionnels à large représentativité nationale (3) ; ils présentent leur film de propa-

---

(1) La Régie Française de publicité est une société anonyme jusqu'à présent filiale de l'ORTF puisqu'il y détenait 51 % des actions. Dans le cadre de la loi de 1974, cette société a deux filiales RFP-TF1 et RFP-A2. Auprès de la RFP fonctionne une commission de visionnage qui a succédé à ce que l'on appelait la commission consultative dont le rôle était de visionner les films et d'étudier les scénarios avant leur diffusion. Elle était composée de représentants des administrations et des organismes concernés à des titres divers par cette activité (Ministère de l'Economie et des Finances, du développement industriel, de la santé publique, de l'agriculture, service de la répression des fraudes, Union des annonceurs, Confédération de la publicité française, Institut national de la consommation ...).

(2) Chapitre 5 du cahier des charges de FR3.

(3) *"ORTF 73"* - p 559.

gande qui est simplement diffusé par les organismes de la RTF, moyennant, pour ceux-ci, une contrepartie financière (1). S'agit-il alors d'un véritable "droit à l'antenne publicitaire" ainsi que l'on a coutume de le désigner ? (2). Nous l'avons vu, le droit à l'antenne implique une indépendance totale à l'égard de l'organisme diffuseur, celle-ci étant sa raison d'être. Or, cette indépendance n'est nullement reconnue aux bénéficiaires de la publicité collective : tout d'abord, ils sont soumis à un contrôle étroit, de la part de la RTF, puisqu'aucun message publicitaire ne peut être programmé sans son accord. Mais surtout, la RFP se contente de proposer à la société de programme qui a tout pouvoir pour accorder ou refuser la programmation d'un message publicitaire (3). Dès lors, chaque organisme de la RTF, bien que simple diffuseur, exerce son contrôle en tant que chargé d'un service public, soumis à des obligations qui lui sont propres et dont il ne doit permettre la violation par quiconque, sous peine d'en endosser lui-même la responsabilité. C'est assez dire que, pour nous, ce pouvoir de contrôle, conféré aux organismes de la RTF sur toutes les émissions de publicité collective, permet de leur imputer tous les dommages causés dans le cadre de ces émissions, ceux-ci étant unis par un lien de causalité direct à leur fait personnel.

L'absence quasi totale de contentieux en la matière ne nous permet pas de connaître la jurisprudence sur ce point. Il faut signaler, cependant, une action intentée contre l'ORTF par un sieur TESSIER, potier, à l'occasion des émissions de publicité collective faites en faveur des porcelaines de LIMOGES. Le sieur TESSIER prétendait refuser le paiement de sa redevance, au motif que l'ORTF aurait manqué à son obligation d'objectivité et heurté la "moralité" publique en dif-

---

(1) Celle-ci est d'ailleurs très faible puisque le montant des recettes y afférentes était, à l'ORTF, 10 fois moins élevé que celui provenant de la publicité de marques.

(2) Claude COURVOISIER - op. cit. p 555.

(3) Cf. les cahiers des charges - chapitre V.

fusant des émissions en faveur de productions ayant un caractère localisé, non national. L'affaire fut portée devant les juridictions administratives qui, par deux décisions du Tribunal Administratif de PARIS le 9 janvier 1967, puis du Conseil d'Etat le 7 février 1968 (1), se déclarèrent incompétentes, sans se prononcer sur les questions soulevées au fond. La part minime occupée par cette publicité collective dans l'ensemble de la publicité diffusée, explique, sans doute, le peu de difficultés pratiques qu'elle soulève. Par contre, la publicité de marques par l'ampleur qu'elle a prise durant ces dernières années devrait nous en fournir de nombreux exemples. Mais, n'est-elle pas soumise à des principes différents de ceux que nous avons dégagés pour la publicité collective ?

2122 - Paragraphe 2 - La publicité de marques

Les cahiers des charges fixent la proportion maximum de temps d'antenne consacré à cette forme de publicité : en moyenne dix huit minutes par jour et jamais plus de vingt quatre minutes, pour une seule journée. Il est, également, précisé que les secteurs économiques appelés à en bénéficier doivent être déterminés par le Premier Ministre sur proposition de la RFP. Celle-ci assume, auprès de chaque société, le même rôle que pour la publicité collective. Ainsi chaque société nationale de radio ou de télévision détient le pouvoir de décision quant à la diffusion de tout message publicitaire. Monsieur LE THEULE, lorsqu'il exposa aux parlementaires les "mesures d'application" prises en 1967 par le gouvernement, avait en effet précisé : "l'ORTF détient la prérogative absolue de refuser tout film, même admis par la commission, qui lui paraîtrait insuffisant au point de vue de la qualité technique ou artistique" (2), et il ne fait aucun doute que ce pouvoir appartient, désormais, aux successeurs de l'Office. Doit-on en

---

(1) Décisions inédites.

(2) JO Sénat - 5 novembre 1968 - p 992 et suiv.

déduire que les organismes de la RTF se trouvent responsables chaque fois qu'un dommage est causé par une publicité de marques ?

Sur le plan de l'imputabilité du dommage, qui nous préoccupe actuellement, une réponse affirmative s'impose sans aucune restriction ; ainsi que nous l'avons dit dans le cadre de la publicité compensée : il ne fait aucun doute que l'acte dommageable dans la mesure où il a été soumis au contrôle d'un organisme de la RTF peut-être considéré comme son fait. Pourtant, il faut se garder d'en tirer des conclusions trop hâtives, quant à la responsabilité des sociétés de programme, pour un dommage causé dans le cadre de la publicité de marques. Celle-ci est,en effet,admise à la Télévision française *comme un mal nécessaire et bien qu'il s'agisse d'un service public.* A l'inverse de la publicité compensée qui, tout en étant diffusée en marge de la mission d'information et de distraction de la RTF, entre bien dans le cadre de ce que l'on peut attendre d'un service public chargé des intérêts généraux de la collectivité, la publicité de marques apparaît comme une entorse dans le fonctionnement et dans l'esprit du service public. Monsieur BOUISSOU, définissant cette publicité comme "l'art de convertir une opinion et de susciter des besoins artificiels", fait remarquer que ces principes "prennent le contrepied des règles d'exactitude, d'objectivité et d'impartialité" (1). Il existerait ,ainsi ,entre la publicité de marques et la mission de la RTF, non pas une différence de degré, mais de nature (2). Dès lors, les obligations de service public étant incompatibles avec le principe même de la diffusion de cette publicité, c'est par référence à d'autres critères que le contrôle des sociétés de programme devra s'exercer et partant, en violation d'autres obligations, que leur responsabilité pourra être engagée.

---

(1) BOUISSOU Michel - "Le statut de l'ORTF" - Revue Droit public 1964 - p 1109.

(2) C'est la conclusion à laquelle arrive Monsieur CHEVALLIER - op. cit. p 217.

Avant la loi de 1974, ces obligations étaient définies dans un règlement édité par le Conseil d'administration de l'ORTF. Il visait à assurer que la publicité soit "loyale, véridique et décente", toutes obligations entièrement distinctes de celles qui pesaient sur le service public de l'ORTF et qui étaient définies par la loi. Avec la disparition de l'Office et de son conseil d'administration, disparaît en même temps ce règlement. Il se trouve remplacé depuis 1974 par un autre règlement établi par la Régie Française de Publicité, après consultation de chaque société. Ce document n'ayant pas été rendu public, nous n'en connaissons pas la teneur ; mais, quels que soient les critères retenus pour le contrôle de la publicité, ils diffèrent, forcément, des critères de contrôle des autres émissions diffusées dans le cadre du service public de la RTF. Dès lors, si la responsabilité des organismes de la RTF doit être retenue, en cas de dommage, ce ne peut être en tant qu'organismes chargés d'un service public et tenus, comme tels, d'obligations particulières. Ils seront responsables en tant qu'organismes diffuseurs d'une publicité soumise à certains critères ; *mais, lorsque nous savons que ceux-ci sont définis par l'organisme même auquel il incombe de les respecter, peut-on encore parler d'obligations susceptibles d'être sanctionnées par le juge ?* La publicité de marques constitue, en réalité, une dénaturation de la fonction de service public à laquelle correspond une dénaturation de la responsabilité des organismes chargés de l'assumer, pour les dommages causés par la publicité de marques. Cette dénaturation s'impose à nous comme un fait, que nous nous devions de signaler, car, elle limite, sur le plan de la responsabilité, les conséquences de l'imputabilité des dommages causés par la publicité de marques.

Quelle que soit la valeur des mesures qui, à l'origine, ont réduit ainsi le rôle de la RTF à celui de diffuseur de programmes : droits d'antenne, comme émissions publicitaires sont actuellement "institutionnalisés". Rien de tel dans les autres hypothèses où la RTF apparaît, également, comme un simple diffuseur, mais seulement parce qu'à chaque fois telle est sa volonté. Celle-ci s'exprime, alors, dans des conventions dont l'étude fera l'objet de notre second chapitre.

22 - CHAPITRE 2 - LES ORGANISMES DE LA RTF SIMPLES DIFFUSEURS EN VERTU D'UNE CONVENTION

Les sociétés de programme sont amenées à conclure de nombreux contrats relatifs aux programmes à diffuser. Tous ne soulèvent pas les mêmes difficultés quant au problème qui nous préoccupe, c'est pourquoi une distinction s'impose.

1°) Il faut exclure de cette étude toutes les conventions conclues par les sociétés de programme en vue de collaborer avec une autre personne ou un autre organisme. Ces contrats sont de deux ordres :

a) Les uns ont pour but la réalisation des programmes définis par chaque société, en lui assurant la collaboration d'un certain nombre de personnes : artistes, auteurs, producteurs, réalisateurs. La conclusion de ces contrats, loin de supprimer ou de limiter la fonction de programmation assurée par chaque société, constitue au contraire un moyen essentiel de son exercice.

b) Les autres ont pour but, à l'inverse des précédents, d'assurer la collaboration de la RTF à son co-contractant, qui est le plus souvent l'Etat ou un organisme para-étatique, pour l'accomplissement de tâches qui lui incombent ; celles-ci sont multiples car l'intervention de l'Etat est souhaitable dans de nombreux domaines : protection du consommateur, enseignement, divulgation de la culture ... tous objectifs qui ne peuvent se réaliser qu'en touchant le maximum

de personnes et qui ne peuvent trouver meilleur canal de transmission que la presse audio-visuelle. Or, nous avons vu que la possibilité, donnée par la loi à l'Etat, d'utiliser les antennes de la RTF est strictement limitée au domaine politique. Dès lors, et tout naturellement, c'est par la voie d'accords avec le service public, qu'il devait se ménager la possibilité d'utiliser ces moyens techniques,dans les autres domaines. Remarquons, d'ailleurs, que si certains d'entre eux sont précisés depuis 1974 dans les cahiers des charges des sociétés de programme, il va sans dire que ces mêmes sociétés conservent toute latitude pour conclure ce genre de convention dans bien d'autres domaines, non précisés par les textes. A titre d'exemple, nous citerons certains de ces accords conclus dans des buts divers.

1) *Dans le domaine de la culture* tout d'abord, et dès avant la signature du contrat de programme (1), une convention était signée le 26 mars 1971 entre l'ORTF et le ministère des affaires culturelles. Cet accord instaurait des mécanismes de concertation permanente entre les parties. Le texte même de la convention prévoyait l'établissement, entre

---

(1) Ce contrat de programme s'insérait dans la politique du Gouvernement à l'égard des entreprises publiques qui avait pour but de leur accorder une plus grande autonomie de gestion. Le contrat de programme conclu avec l'ORTF définissait pour quatre ans les principales lignes du développement et de la politique financière de l'Office. Il déterminait les différents objectifs à atteindre pour l'Office et constituait ainsi un plan d'entreprise dans lequel l'Etat s'engageait à fournir certains moyens financiers.
Cf. CHAPPEZ Jean - *"Le contrat de programme entre l'Etat et l'ORTF"* AJDA novembre 1972 - p 567 .

le ministère des affaires culturelles et l'ORTF, d'une "collaboration régulière et effective dans le cadre des responsabilités attribuées à l'Office par son statut" ceci car, d'une part, c'est le ministère des affaires culturelles qui a la responsabilité de définir la politique culturelle nationale et que seule la RTF peut procurer une vaste audience nécessaire à l'accomplissement de cette mission, et que d'autre part, le service de la RTF se voit confier au premier rang de ses missions de permettre au public d'accéder aux diverses formes de la culture. Quant aux émissions diffusées et aux problèmes pouvant en résulter, cette convention prévoyait, notamment, dans son article 4,"la conception et la réalisation en commun (entre le ministère et l'ORTF) de séries d'émissions sur des thèmes culturels ... ces coproductions pourront être, soit élaborées par l'ORTF avec la participation du ministère, soit financées conjointement par le ministère et l'Office". Cette coopération se trouve,actuellement,renforcée par les cahiers des charges qui imposent à chaque société de télévision la retransmission d'un certain nombre de spectacles dramatiques, lyriques et chorégraphiques, chaque spectacle devant faire l'objet d'une convention de retransmission (1).

2) Une convention du même type était signée,le 13 janvier 1972,*en matière d'éducation*, entre l'ORTF et le ministère de l'Education nationale. Cette convention prévoyait l'élaboration en commun, par les deux co-contractants, de la politique générale

---

(1) Cf. Chapitre III des cahiers des charges de TF1, A2 et FR3.

d'éducation par la voie des ondes. Ceci supposait une collaboration au niveau de la production et de la diffusion d'émissions éducatives. Elle permettait au ministère de l'Education nationale d'exercer ses responsabilités propres en matière d'éducation,en utilisant les antennes de l'ORTF, et à ce dernier de jouer, en vertu de sa mission d'éducation, un rôle de plus en plus actif dans ce domaine. Cette politique est confirmée par les textes des cahiers des charges qui imposent aux nouvelles sociétés de programmer des émissions du ministère de l'Education et du secrétariat d'état aux universités, conformément aux accords passés antérieurement entre le ministère et le Président de l'ORTF.

3) Faisant appel aux mêmes principes, un accord, plus spécialement relatif à la *formation professionnelle continue,* était conclu,le 17 mars 1972,entre l'ORTF et le Premier Ministre. Les cahiers des charges des nouvelles sociétés se réfèrent à cet accord, pour leur imposer de coopérer avec les instances ministérielles chargées de la politique de la formation professionnelle et de la promotion sociale (1) ; les modalités de cette coopération doivent être définies,par une convention,entre l'Etat et chaque société depuis le 1er juillet 1975.

Si la disparition de l'ORTF remet en cause les modalités d'exécution de ces conventions, elle ne les fait cependant pas disparaître, puisqu'en vertu de l'article 33 de la loi du 7 août 1974, les droits et obligations de l'Office sont transférés tant à l'établissement public qu'aux sociétés créées. Par ailleurs,

---

(1) Cf. Chapitre III des cahiers des charges de TF1, A2 et FR3.

cette tendance de l'Etat à s'assurer la collaboration des organismes de la RTF ne peut que se renforcer, depuis la loi de 1974 qui leur donne une plus grande autonomie. Déjà le secrétariat d'Etat aux universités a obtenu, dès la rentrée de 1975, la réalisation de séries d'émissions diffusées, au minimum, une fois par mois, à la télévision. Elles ne préparent pas à des examens, mais visent à "élargir la culture générale des télespectateurs". Le secrétariat d'Etat, afin de ne pas avoir à supporter les frais de temps d'antenne, chercherait à négocier des coproductions avec les sociétés de télévision. La même tendance s'accentue dans bien d'autres domaines : on souhaite mieux informer les français sur la vie économique, sociale, administrative, au moyen de ces émissions, fruits d'une collaboration entre les différents ministères et la RTF. C'est ainsi que sur FR3, le secrétariat d'Etat aux immigrés a diffusé, en 1976, tous les quinze jours, une émission d'action sociale en faveur des immigrés. Cette tendance n'est, d'ailleurs, pas sans soulever certaines inquiétudes : voir les sociétés de télévision se transformer en media, à la disposition des ministères devenus producteurs ! Le secrétariat d'Etat à l'information se soucie de cette évolution puisqu'il a confié au Haut Conseil de l'audio-visuel le soin d'en étudier les risques.

Quels que soient en tous cas les secteurs visés par ces différentes conventions, il ne s'agit nullement, pour l'un des co-contractants, de se départir de sa mission pour en confier l'exécution à l'autre. Au contraire, la mise en oeuvre de ces accords implique une collaboration fructueuse des deux partenaires en présence qui, pour ce faire, se trouvent sur un pied d'égalité.
Dès lors, toutes les émissions radiodiffusées ou télévisées, dans le cadre de ces accords, ne pourront être que

le résultat, sinon d'un travail commun, du moins d'une décision commune des deux co-contractants, cela, même dans le cas où l'initiative et la conception de telles émissions échapperaient à l'organisme de la RTF. Quel que soit, alors, le rôle joué par ce dernier : diffuseur d'un programme conçu par lui ou, au contraire, simple support de diffusion d'un programme à l'élaboration duquel il n'a pris aucune part (1), il devra, toujours, répondre des dommages éventuellement causés aux tiers par la diffusion de ces émissions. L'imputabilité de ces dommages, à cet organisme, n'est que la contrepartie de ce pouvoir de contrôle et de décision que l'on doit, nécessairement, lui reconnaître sur les émissions diffusées en application de tels accords, nous en avons étudié les conditions dans notre titre I de cette seconde partie.

2°) A côté de ces contrats de collaboration, les organismes de la RTF concluent d'autres accords d'où se trouve exclue toute idée de collaboration, de la part de la RTF, et c'est l'Etat qui est, là encore, le co-contractant privilégié. En effet, les pouvoirs publics interviennent dans la vie économique et sociale soit en règlementant les activités privées, soit en prenant en charge l'exercice de ces activités en cas de carence de l'initiative privée, soit, plus récemment, en cherchant à influencer le comportement des personnes privées. C'est ainsi, par exemple, que la défense de l'environnement est, certes, concrétisée par l'existence d'un certain nombre de textes, mais, également et surtout, par une action directe d'information du public par les organismes administratifs concernés. De même, en présence de pratiques com-

---

(1) Tel peut être le cas de cours transmis sur les antennes de la RTF par des organismes tels que les universités ou le Conservatoire national des arts et métiers.

merciales abusives, les pouvoirs publics se sont érigés en défenseurs des consommateurs, non seulement par l'élaboration de textes, d'ailleurs insuffisants, destinés à les protéger, mais aussi par la mise sur pied d'un réseau complet de moyens d'information, d'animation et d'action. Il va sans dire que, pour promouvoir ces différentes actions, les techniques d'information audiovisuelles sont appelées à jouer un rôle décisif et les pouvoirs publics ne pouvaient manquer d'y faire appel. Cette action de la RTF se trouve,actuellement,réglementée par les cahiers des charges qui imposent à chaque société de passer,chaque année,une convention avec l'institut national de la consommation,dans le but de programmer des émissions régulières. En matière d'Education, également, à côté des émissions fruits d'une coopération entre l'Etat et la RTF, les cahiers des charges laissent une large place à des émissions entièrement conçues par le ministère de l'Education et le secrétariat aux universités ; la société de programme se borne à mettre à leur disposition un volume global d'heures de télévision ou de radio, ceci à titre onéreux. Il faut,aussi,signaler cette obligation qui pèse sur la société de Radio de produire et diffuser,à la demande du ministère du Travail,des émissions destinées aux travailleurs étrangers résidant en France. La nature, le volume et les horaires de ces émissions font l'objet de conventions entre le ministère du Travail et la société qui doit se faire rembourser intégralement. Enfin nous n'oublierons pas cette prescription des cahiers des charges qui oblige la société de Radio à diffuser des "émissions d'information relatives aux problèmes de la

sécurité routière, dans des conditions prévues par une convention à passer avec la délégation à la sécurité routière" (1). Dans tous ces cas, les organismes de la RTF s'engagent à réaliser des buts déterminés par l'Etat, avec des moyens fournis par ce dernier, et pour aider les organismes administratifs à accomplir des missions qui leur incombent. Par conséquent, même dans l'hypothèse où elle réalise les émissions demandées, le rôle de la RTF se borne à les exécuter matériellement, mais leur conception lui échappe. Toute idée de collaboration est donc absente et ceci devrait conduire à exclure toute responsabilité de l'organisme diffuseur pour les dommages causés aux tiers, ceux-ci ne lui étant pas imputables. En réalité, tout dépend du point de savoir si la société de programme conserve, ou non, le pouvoir de refuser la diffusion de l'émission objet de la convention. Or, depuis la parution des cahiers des charges, certaines de ces tâches, auparavant assumées par l'ORTF en vertu de conventions librement conclues, se trouvent aujourd'hui réglementées. Plusieurs hypothèses doivent donc être distinguées :

a) Les conventions conclues, tout en reconnaissant aux organismes étatiques la liberté de concevoir ces émissions, *peuvent conserver intact, à chaque société, le pouvoir d'accorder ou de refuser la diffusion de ces émissions*. Ceci peut résulter soit de l'accord conclu, soit des dispositions réglementaires dans lesquelles il s'inscrit. Les cahiers des charges l'ont prévu dans deux cas :

   - Pour les émissions scolaires et universitaires : "Les organismes producteurs d'émissions dépendant

---

(1) Article 28 du cahier des charges.

du ministère de l'Education et du secrétariat d'Etat aux universités gardent la liberté de la conception de leurs émissions dont la réalisation doit cependant tenir compte de la responsabilité générale de la société qui exerce un contrôle sur la programmation et la diffusion".

- Pour l'information des consommateurs réalisée par l'intermédiaire des sociétés de télévision : chacune d'elles peut refuser le passage de l'émission sur ses antennes. Pourtant, il ne s'agit pas d'un pouvoir souverain de décision, puisqu'en cas de conflit, la commission pour la formation et la protection du consommateur doit être saisie pour arbitrage (1). Il n'existe aucune disposition analogue pour la société de Radio.

Dans ces conditions, la responsabilité de l'organisme diffuseur, à l'égard des tiers, reste pleine et entière puisqu'il garde tous pouvoirs pour décider de la diffusion de l'émission. Une réserve doit, cependant, être faite pour le cas où la commission pour la formation et la protection du consommateur imposerait la diffusion d'une émission, contre la volonté de la société de télévision : celle-ci devrait se voir dégagée de toute responsabilité en cas de dommage.

---

(1) Ces dispositions n'ont pas tardé à susciter certains désaccords entre l'Institut National de la Consommation (INC) et les sociétés A2 et TF1. L'INC proteste contre la censure exercée à son encontre. Tout le différend porte en fait sur l'impossibilité de mettre en cause nommément des marques de produits et de firmes sur les antennes ; la publicité finance la télévision et les responsables des chaînes n'acceptent qu'à contre-coeur que l'on fasse du tort à ceux qui distribuent cette manne.

b) Les conventions conclues prévoient la programmation de futures émissions, sans aucune possibilité, pour la société, de refuser leur diffusion une fois ces émissions réalisées. En concluant ce genre d'accord, *la société de programme abandonne volontairement son pouvoir de décision et de contrôle*. Or, nous avons toujours associé l'imputabilité d'un dommage au pouvoir de contrôle de l'organisme diffuseur. La même démarche devrait, semble-t-il, à première vue, nous conduire à nier toute imputabilité et donc toute responsabilité de la RTF à l'égard des tiers, pour les dommages causés par ces émissions. Arriver à une telle conclusion serait aller à l'encontre à la fois de la logique et du droit positif. Une étude plus attentive nous permettra, en effet, de constater que, même dans le cadre de ces conventions, la responsabilité de la RTF doit être retenue ; mais si ce principe fait l'unanimité il n'en va pas de même lorsqu'il s'agit de déterminer la nature de cette responsabilité.

221 - Section I - Le principe de la responsabilité des organismes de la RTF

Les sociétés de programme tiennent de la loi leur pouvoir de concevoir et de programmer les émissions radiodiffusées et télévisées (1). Les seules exceptions à cette fonction ont été prévues par le législateur : exceptions au monopole de définition des programmes et de diffusion contenues dans l'article 3 de la loi du 3 juillet 1972 non abrogé par la loi de 1974 ; exception seulement au monopole de définition des programmes figurant à l'article 11 de la loi

---

(1) Articles 7 et 8 - Loi du 7 août 1974.

de 1972, puis aux articles 1er et 16 de la loi de 1974 qui consacrent des droits d'antenne (1). Chargés par le législateur d'assurer cette double fonction, ces organismes ne peuvent donc s'en voir privés que par la volonté du même législateur. Pourtant, ils peuvent d'eux-mêmes accorder à un tiers la libre disposition de leurs antennes dans deux cas :

- Rappelons, tout d'abord, l'article 17 de la loi de 1974 qui leur impose de veiller à ce que les principales tendances de pensées et les grands courants de l'opinion s'expriment par leur intermédiaire. Or, si cela implique une liberté d'expression, nous avons vu qu'il ne peut nullement s'agir d'un droit à l'antenne. De toutes façons, les conventions signées entre l'ORTF ou ses successeurs et l'Etat, pour aider ce dernier à remplir son rôle auprès des citoyens, ne sauraient en aucun cas trouver leur place dans ce contexte.
- Ensuite, c'est le chapitre 3 des cahiers des charges des sociétés de programme qui, non seulement leur permettent, mais leur imposent de passer des conventions avec certains organismes étatiques ou para étatiques, en vue de diffuser des émissions conçues par eux. Avant 1974, c'était seulement l'ordonnance du 4 février 1959 qui, d'une manière plus générale, permettait à l'ORTF de conclure ce genre de conventions : "la radiodiffusion télévision française a seule qualité pour conclure avec les administrations publiques intéressées, ... toutes conventions destinées à assurer la radiodiffusion d'émissions ... Ces conventions doivent tenir compte du caractère de service public de la radiodiffusion". Or, c'est bien là, selon nous, le cadre des conventions qui font l'objet de notre étude. Malheureusement, le laconisme des textes ne nous permet

---

(1) Cf. Titre 1 de cette seconde partie.

pas de savoir quelle peut être la portée des conventions conclues quant aux droits consentis par l'ORTF ou ses successeurs à leur co-contractant. Nous avons vu, en effet, que mises à part les émissions conçues par le ministère de l'Education nationale et par l'INC pour les sociétés de télévision, les cahiers des charges laissent, à chaque société et à son co-contractant, toute liberté pour choisir les termes de leur accord. Or, nous trouvons fréquemment, dans ce genre de convention, une clause selon laquelle l'émission se trouve réalisée sous l'entière responsabilité des organismes étatiques qui garantissent la RTF contre tout recours exercé par les tiers. Certes, il s'agit là d'une clause de garantie, purement contractuelle, et donc inopposable à des tiers éventuellement lésés par ces émissions ; mais ne révèle-t-elle pas la volonté des co-contractants pour qui *la garantie contre tout recours ne serait que la contrepartie de l'absence de contrôle de l'organisme diffuseur ?* De telles conventions sont-elles valables ? Deux possibilités doivent être envisagées :

a) Ou bien les organismes chargés d'assumer le service public de la RTF, en passant ces conventions, confèrent à leur co-contractant la libre disposition d'un temps d'antenne et se désintéressent de l'usage qui en est fait en renonçant à tout contrôle sur les émissions diffusées, ce qui impliquerait une absence totale de responsabilité. Admettre cette éventualité revient à reconnaître, aux organismes concernés, le pouvoir de disposer librement du monopole à eux confié par le législateur en leur donnant la possibilité de créer, par contrat, de véritables droits d'antenne au profit de leur co-contractants. Or, ceci est inadmissible. Tout droit à l'antenne, dans la mesure où il constitue une exception au monopole dont l'exercice est confié aux organismes de la RTF, ne peut être institué que par la loi. Toute autre source, notamment conventionnelle, doit être refusée, fût-ce au profit d'organisations étatiques.

b) Ou bien les organismes chargés d'assumer le service public de la RTF, lorsqu'ils passent ces conventions, agissent dans le cadre de la mission qui leur est impartie par la loi. Ils ne font alors qu'exécuter celle-ci par la mise en oeuvre de moyens dont le choix leur appartient : il va sans dire, alors, que ces conventions sont parfaitement valables, mais n'entraînent aucune conséquence quant à la responsabilité de ces organismes à l'égard des tiers. Et ceci nous semble, en effet, le seul cadre possible à la validité de ces conventions. Dès lors, le principe de l'imputabilité des dommages causés par les émissions diffusées en vertu de ces conventions ne doit faire aucun doute. Pourtant, si l'étude de la jurisprudence nous permet de constater la mise en oeuvre quasi unanime de ce principe, elle est, surtout, l'occasion, pour nous, de découvrir des divergences profondes lorsqu'il s'agit de déterminer la nature civile ou administrative de cette responsabilité.

222 - Section 2 - La nature de cette responsabilité

Le problème théorique posé par la responsabilité de la RTF, en vertu des conventions conclues avec l'Etat, devait trouver à s'illustrer dans de nombreuses espèces contentieuses. Toutes sont dirigées contre l'ORTF, les organismes qui lui ont succédé ayant une existence trop récente pour qu'il nous soit permis de connaître des actions dirigées à leur encontre ; mais il faut remarquer que ce changement dans la personne du défendeur ne modifie en rien les données du problème résolu différemment selon les juridictions : les unes soumettent l'ORTF au droit civil, les autres, au droit administratif.

2221 - Paragraphe 1 - La responsabilité des organismes de la RTF est civile

La première convention, dont la mise en oeuvre devait poser quelques problèmes, fut passée entre l'ORTF et l'Institut Pédagogique National (IPN). Elle avait pour objet la réalisation d'une émission

commandée à l'ORTF par l'IPN, en vue d'informer le public sur les publications et les disques d'anglais, notamment quant à la manière de se les procurer : l'IPN garantissait l'Office contre tout recours exercé par des tiers pouvant subir un préjudice du fait de l'émission. A la suite de cette émission, la S.A. EDITIONS CULTURELLES EUROPEENNES a assigné l'ORTF parce que seule la SIRS, sa principale concurrente, aurait été mentionnée comme concessionnaire des livres et des disques de la BBC en FRANCE. C'est le Tribunal de Grande Instance de PARIS qui, le premier en date, devait être appelé à se prononcer sur la responsabilité de l'ORTF,par un jugement du 16 décembre 1967 (1). Il devait à cette occasion, affirmer que *la Radio Diffusion Télévision Française, ne pouvant disposer de son monopole d'émission, était pleinement responsable de la mission de culture à elle confiée par la loi* et, en conséquence, condamnait la RTF à verser 4 000 francs de dommages et intérêts à la victime, cela malgré l'existence d'une convention avec l'Institut pédagogique national. Il est clair, que pour le Tribunal, l'IPN accomplissait,certes,un service administratif, mais il se trouvait que ce service entrait dans le champ des obligations de l'ORTF ; c'est pourquoi, d'une part, cette convention était valable et, d'autre part, l'ORTF devait en assumer la responsabilité devant les juridictions civiles, ce qui est conforme aux principes que nous avons dégagés.

Deux ans après, et au sujet d'une autre affaire, la Cour d'Appel de PARIS devait rendre une décision dans le même sens, le 14 novembre 1970 (2). C'est une convention du 25 mai 1967 passée entre le ministère de l'Economie et des Finances et l'ORTF qui se trouve à l'origine du litige (3). L'ORTF s'engageait à réaliser et à diffuser un cycle d'émissions télévisées sur le thème de l'aide aux consommateurs. Eventuellement, ces émissions pouvaient être réalisées à l'aide d'éléments fournis soit par la direction générale du commerce inté-

---

(1) Décision inédite - extrait reproduit en document annexe n° 9.

(2) Cf. Document annexe n° 10 C.

(3) Cf. Document annexe n° 10 A.

rieur et des prix, soit par l'Office français des relations publiques, agissant pour le compte et sous le contrôle de la Direction générale du Commerce intérieur et des prix. En contrepartie de ces prestations, l'Office devait être remboursé intégralement de tous ses frais. Surtout, il était stipulé que son co-contractant garantissait l'Office contre tout recours pouvant être exercé, à quelque titre que ce soit, concernant la nature et le contenu des émissions. L'émission incriminée mettait en garde les téléspectateurs contre la publicité trompeuse de certains produits qui avaient une valeur douteuse. Or, les produits vendus par les Laboratoires Unis avaient été cités à l'appui de cette mise en garde. Estimant diffamatoires les propos tenus à son encontre, la société "LABORATOIRES F.B. REUNIS" en demanda réparation à l'Office,sur le fondement de l'article 1382 du Code Civil. Le Tribunal de Grande Instance de PARIS, d'abord saisi le 3 décembre 1969 (1), s'étant déclaré incompétent pour connaître du litige, les Laboratoires firent appel ; la Cour d'Appel réforma le jugement sur tous les points par l'exposé de motifs particulièrement intéressants. La Cour rappelle,d'abord,que l'ORTF est un établissement public à caractère industriel et commercial et que tous les dommages causés par son fonctionnement ressortissent de la compétence de l'autorité judiciaire. Elle précise,ensuite,les missions confiées par le législateur à l'Office, celui-ci devant satisfaire les besoins d'information, de culture, d'éducation et de distraction du public. Puis, la Cour se livre à une analyse des activités assumées par l'Office, en application des conventions conclues : "considérant qu'en réalisant cette émission, à la demande de l'Etat, ... l'ORTF ... n'a pas renoncé à poursuivre son action propre : qu'en effet, l'émission litigieuse réalisée dans un but d'intérêt général, sur le thème de l'aide aux consommateurs, a bien en vue de satisfaire les besoins d'information et d'éducation du public ; qu'en la circonstance, l'Office n'a donc fait que remplir la mission qui lui a été assignée par la loi, *et que le fait que cette émission lui ait été demandée spécialement par l'Etat ne*

---

(1) Décision inédite - document annexe n° 10 B.

l'a pas fait participer à un service public autre que celui dont il a été expressément chargé par la loi ..." La Cour conclut que l'Office, n'agissant pas en simple porte-parole de l'Etat, *reste tenu, envers les tiers, de toutes ses obligations en tant que service public industriel et commercial,* justiciable des tribunaux de l'ordre judiciaire.

Or, ces deux décisions, si elles nous semblent rappeler une évidence sur le plan des principes juridiques, ne devaient cependant pas faire l'unanimité, ceci à cause des difficultés pratiques qu'elles suscitent et qui sont de deux ordres :

1) Chaque fois qu'un tiers s'est estimé lésé par une émission diffusée en vertu d'une convention conclue entre l'Etat et l'Office, il a engagé une action à la fois contre l'Etat et contre l'Office. Or, les deux défendeurs ne peuvent relever des mêmes juridictions :
   - L'ORTF et ses successeurs relèvent des tribunaux judiciaires et sont soumis au droit privé.
   - L'Etat assurant un service public administratif relève des tribunaux administratifs et se trouve soumis au droit public.

   Il en résulte que les actions engagées, en vue d'obtenir la réparation d'un même dommage, doivent être portées devant deux juridictions différentes.
2) L'Etat, pour assurer la défense du consommateur, a créé des organismes para étatiques qui ont leurs propres moyens d'information ; ils consistent en l'édition de journaux telle la revue "50 millions de consommateurs". Aux yeux de grand public ceux-ci jouent, dans la presse écrite, le même rôle que la RTF, dans la presse audio-visuelle. Susceptibles de causer les mêmes dommages, aux mêmes personnes, en poursuivant les mêmes buts, les mêmes règles juridiques devraient leur être appliquées. Or, les uns, édités par un établissement public administratif, relèvent du droit public et des tribunaux administratifs, tandis que l'autre relève du droit privé et des tribunaux judiciaires.

La même dualité se retrouve donc dans l'un et l'autre cas, entraînant les mêmes inconvénients pour la victime d'un dommage. Aussi, certaines juridictions, saisies de tels litiges, ont réagi contre une telle conséquence en faisant peser sur l'ORTF une responsabilité administrative et en le rendant justiciable des tribunaux administratifs.

2222 - Paragraphe 2 - La responsabilité des organismes de la RTF est administrative

C'est un contrat passé le 26 février 1966, entre l'Office et le Directeur administratif et financier de la présidence du conseil qui devait, pour la première fois, donner au Tribunal de Grande Instance de la Seine l'occasion de se prononcer en ce sens. Aux termes de cet accord, l'ORTF devait diffuser une série d'émissions télévisées contre l'alcoolisme, émissions réalisées par le Haut Comité d'Etudes et d'Information sur l'alcoolisme (1), sous son entière responsabilité et sans que l'Office ait sur elles un droit de regard quelconque. A la suite d'un de ces films, deux négociants en vins de consommation courante (la société des vins Deroschers et les vins Kiravi) réclamaient 10 000 francs de dommages et intérêts à l'ORTF : ils reprochaient aux responsables du petit écran d'avoir, sous prétexte d'informer le public sur les ravages provoqués par l'abus de la boisson, entrepris une campagne de dénigrement injustifiée contre le vin de table, n'hésitant pas à reprendre les slogans publicitaires des deux marques en question, les mettant ainsi en cause, sans toutefois les nommer. Le 7 février 1968, le Tribunal de Grande Instance de la Seine (2), saisi de l'action, devait se déclarer incompétent, aux motifs que les actes ayant permis l'émission incriminée se rattachaient à l'exécution d'un service public tendant à assurer la régression de

---

(1) Cet organisme était sous le contrôle direct du Secrétariat général du Gouvernement.

(2) Décision inédite.

l'alcoolisme. Or, *si l'ORTF est un établissement public industriel et commercial, il a seulement en l'espèce exécuté une mission de service public à lui confiée par le Premier Ministre et ne rentrant pas dans son activité normale.* La même position devait être adoptée par le Tribunal de Grande Instance de PARIS appelé à se prononcer sur l'action intentée contre l'Office par les Laboratoires unis, dans un jugement du 3 décembre 1969 qui, nous l'avons vu, fut réformé par la Cour d'Appel de PARIS. Le Tribunal énonçait ainsi les principes motivant sa décision : "si les fautes d'exploitation commises par l'ORTF, établissement public à caractère industriel et commercial, relèvent en principe de la compétence des tribunaux judiciaires, il résulte ... *qu'en l'espèce l'ORTF avait, en contrepartie d'une rétribution et de la garantie de l'Etat, renoncé à poursuivre son action propre, pour réaliser les buts déterminés par l'Etat avec les moyens fournis par ce dernier, assumant ainsi l'exécution même d'une mission de service public ;* que le litige survenu à l'occasion de l'exécution de cette mission ressortit à la compétence des tribunaux administratifs ..." (1). Ainsi, le Tribunal de Grande Instance de la Seine, et le Tribunal de Grande Instance de PARIS, se déclarent incompétents car dans les deux cas, l'Office avait, selon eux, renoncé à poursuivre son action propre pour réaliser les buts de l'Etat. Or, nous l'avons vu, une telle motivation peut difficilement être admise car elle met en cause la validité même de ces conventions : on ne peut reconnaître à la RTF que la possibilité de contracter dans le cadre de l'activité que la loi lui a confié. Admettre le contraire, c'est lui reconnaître le pouvoir de disposer du monopole légal, ce qui doit toujours être refusé.

La Cour de Cassation fut confrontée à ces difficultés à la suite d'un pourvoi formé, par l'ORTF, contre l'arrêt de la Cour d'Appel de PARIS dans l'affaire des Laboratoires unis. Or, tout en se rangeant à l'opinion des premiers juges, la juridiction suprême devait

---

(1) Décision du 3 décembre 1969 déjà citée.

adopter une position très originale quant au problème théorique posé. Les motifs de sa décision méritent de retenir l'attention : "Attendu ... que, cependant, l'objet de la convention que le ministre de l'Economie et des Finances a conclue avec l'ORTF *dans les limites du domaine que la loi a imparti à l'activité de ce dernier,* entre dans le cadre des actes d'intervention de l'Etat dans la vie économique du pays et assure avec les moyens fournis par lui, l'exécution même du service public qui lui incombe ; qu'en déclarant que les juridictions de l'Ordre judiciaire sont compétentes pour connaître d'une action fondée sur *un fait imputé à l'Office, mais commis dans l'exécution de ce service public administratif,* la Cour d'Appel a violé les textes susvisé..."(1). Ainsi, pour résoudre le problème posé, la Cour de Cassation se prononce catégoriquement sur deux points :

1) L'objet de la convention conclue entre l'ORTF et l'Etat entre bien dans le domaine d'activité imparti, par la loi, à l'ORTF. Ce faisant, la Cour de Cassation ne compromet pas la validité des conventions conclues et sous-entend donc l'imputabilité du fait dommageable à l'ORTF.
2) Mais, l'émission incriminée est un acte d'intervention de l'Etat dans la vie économique du pays, elle est donc l'exécution d'un service public administratif. Dès lors, ce sont les tribunaux administratifs qui sont compétents, tant pour juger l'ORTF que l'Etat selon les règles du droit administratif.

Cette position de la Cour de Cassation devait être renforcée par un jugement du Tribunal administratif de PARIS du 9 juillet 1973 (2). Ce jugement fut rendu, cette fois-ci, dans l'affaire des vins KIRAVI, à la requête de ces derniers, pour obtenir la condamnation du Premier Ministre et de l'ORTF à leur verser cinq cent mille francs de dommages et intérêts. Rappelons que la même demande avait été portée devant le Tribunal de Grande Instance de la Seine, le

---

(1) C. Cass. 25 avril 1972 - D 1973 - II - p 614 - Note CHEVALLIER J.
(2) Décision inédite - Document annexe n° 11.

7 février 1968 (1), qui s'était déclaré incompétent. Le Tribunal administratif ne se prononce pas expressément sur le problème de la compétence, mais juge le fond du litige tant en ce qui concerne la responsabilité de l'Etat que celle de l'ORTF ; estimant que la société ne subissait pas de préjudice, il rejette la requête formée à la fois contre l'Office et contre l'Etat : "considérant que ... cette circonstance (le fait que la société ait déposé sa marque commerciale) ne saurait avoir pour effet de la (la société) protéger juridiquement contre les attaques qu'elle est susceptible d'encourir *de la part des porte- parole des associations d'intérêt public contre l'alcoolisme*... qu'il n'est pas établi que l'émission incriminée qui n'a pas excédé le cadre normal *de l'exécution d'une mission de service public* tendant à la régression de l'alcoolisme, ait pu porter à la société un préjudice certain et direct ...". Cette décision fut rendue à la suite des conclusions du commissaire du gouvernement, Monsieur SERRE qui, tout en manifestant une certaine hésitation à cet égard, tout au moins en ce qui concerne les rapports des requêrants avec l'ORTF, a conclu à la compétence de la juridiction administrative pour connaître du litige.

Comment justifier cette jurisprudence qui rend les organismes de la RTF justiciables des tribunaux administratifs et les soumet aux règles du droit administratif, lorsque les dommages sont causés par une émission diffusée en exécution des conventions conclues avec l'Etat ? Deux explications peuvent être fournies. Elles ne sont pas à l'abri de toute critique.

1°) La RTF est gérante d'un service administratif par nature

Les sociétés de programme peuvent se voir confier par l'Etat l'exécution d'un service administratif, totalement distinct du service qu'ils sont chargés d'assumer

---

(1) Décision inédite déjà citée.

par la loi. Ils apparaissent alors comme gérants d'un service administratif et pour cette raison se trouvent soumis au droit public lorsqu'il s'agit notamment d'assumer la responsabilité de sa gestion. Ainsi, dans la mesure où l'information des consommateurs est considérée comme un service administratif, la RTF, ou tout autre organisme chargé accessoirement de sa gestion, passe sous l'emprise du droit administratif. Telle est la justification, proposée par Monsieur CHEVALLIER, de l'arrêt de la Cour de Cassation dont il approuve, ainsi, la solution, mais non la motivation. Or, les critiques qui peuvent lui être adressée sont nombreuses et, à notre avis décisives. Elles tournent autour de trois points :

a) Quant au principe même de la gestion par les organismes de la RTF d'un service administratif dont ils se chargeraient accessoirement : à l'époque où l'arrêt a été rendu, rien ne permettait à l'ORTF d'assumer ce rôle ; ni la loi de 1972, ni une décision, fût-elle gouvernementale, comme ce fut le cas pour l'introduction de la publicité à la télévision, ne lui donnait le droit de se livrer à ces activités. Il en va différemment, actuellement, puisque les cahiers des charges, en réglementant un certain nombre de ces activités, non seulement permettent aux sociétés de programme de les assumer, mais les y obligent. C'est le cas pour les informations relatives à la sécurité routière, les "grandes causes nationales", l'information des consommateurs, les émissions scolaires, universitaires, progessionnelles et religieuses. Cette première critique adressée à Monsieur CHEVALLIER disparaît donc pour l'avenir.

b) Dans l'hypothèse où l'on estime possible une telle gestion, par les organismes de la RTF, d'un service administratif, nous ne pensons pas que s'en trouvent modifiées les règles qui lui sont applicables. En

effet, dans tous les cas où la soumission d'un organisme public à un régime de droit privé résulte de la volonté expresse du législateur, le juge ne se reconnaît pas le droit de corriger la qualification donnée, par une analyse matérielle de l'activité assumée comme il le fait couramment lorsque le statut de l'organisme provient du pouvoir réglementaire (1). C'est ainsi qu'à partir de 1959, date à laquelle l'ORTF a été qualifié d'établissement industriel et commercial, le juge administratif n'a plus considéré le service de la radiodiffusion télévision française comme un service administratif ; il faisait, ainsi prévaloir le critère formel défini par le législateur, sur le critère matériel résultant de la nature de l'activité. Cette position de principe,doit être étendue à toutes les activités, même accessoires, des organismes de la RTF toujours soumis au droit privé. Pour Monsieur CHEVALLIER, cette jurisprudence est profondément illogique car

---

(1) Ceci est particulièrement net dans la jurisprudence sur les établissements industriels et commerciaux : il est de jurisprudence constante que le juge se reconnaît le pouvoir de distinguer parmi les activités d'un même établissement celles qui sont administratives et celles qui sont industrielles et commerciales pour les soumettre les unes au droit public, les autres au droit privé.
Cf. JRP sur le port autonome de Bordeaux - CE 17 avril 1959 - décision déjà citée - Le port autonome est qualifié d'établissement public industriel et commercial par des décrets et arrêté.
Contra : un arrêt du Tribunal des conflits qui a décidé que l'Office national de la navigation gérait des services administratifs, bien que cet établissement soit qualifié industriel et commercial *par la loi*. Il est vrai qu'une autre loi également applicable à ce service permet de le considérer dans certains cas, comme assumant un service administratif.
Cf. Trib. Conf. 10 février 1949 - Rec. Lebon - p 590.

elle aboutit à faire varier la nature du service public en fonction de la qualité de son gestionnaire. C'est pourquoi, bien que les motifs de la Cour de Cassation dans son arrêt du 25 avril 1972 soient complétement étrangers à ce problème, il espère voir, dans la solution adoptée ,en l'espèce, par la juridiction suprême, l'amorce* d'un revirement de la jurisprudence. Pourtant, même en supposant franchis les obstacles, il reste certains autres problèmes liés à la nature du service géré par les organismes de la RTF et leur exposé sera notre troisième critique.

c) Si on admet, pour les organismes de la RTF, la possibilité d'exécuter un service administratif distinct du service public de la RTF que la loi leur a confié, il est du plus grand intérêt de distinguer les deux activités, afin de situer les émissions diffusées dans l'un ou l'autre cadre puisque les dommages qui en résultent doivent être soumis à des régimes juridiques différents. Pour Monsieur CHEVALLIER, *le caractère administratif du service assuré découle de sa nature même,* ce qui, selon lui, était précisément le cas dans l'affaire soumise à la Cour de Cassation. A l'appui de son opinion, cet auteur cite le jugement du Tribunal de Grande Instance de PARIS qui, pour décliner sa compétence dans l'action intentée contre la revue "50 millions de consommateurs",qualifie l'activité de l'Institut National de la Consommation de service public administratif ,en se fondant ,non pas sur son statut d'établissement administratif, mais sur la nature du service assuré (1). C'est pourquoi Monsieur CHEVALLIER en conclut que toute action en-

---

(1) TGI Paris 29 juin 1973 - D 1973 - II - p 614 - Note CHEVALLIER J. déjà citée .

treprise dans le but de défendre le consommateur doit être qualifiée de service administratif, quelle que soit la personnalité du gestionnaire. Dès lors, il ne fait aucun doute pour lui que si l'INC est l'instrument prioritaire de l'action entreprise par les pouvoirs publics pour la défense du consommateur, d'autres organismes, comme l'ORTF, lorsqu'on leur confie un rôle dans ce domaine, se trouvent à la tête d'un service administratif. Nous trouvons là une application pure et simple du critère de la nature matérielle de l'activité. Or, nous voyons immédiatement apparaître la difficulté, lorsqu'il s'agit d'appliquer ce critère pour distinguer l'activité principale des organismes de la RTF de leurs activités accessoires. En effet, *si l'on adopte le critère de la nature matérielle de l'activité, toutes les activités de la RTF sont l'exécution de services administratifs*. C'est là il nous semble la principale objection que l'on peut avancer à l'encontre de la théorie soutenue par Monsieur CHEVALLIER. Lui-même, conscient de la portée de ses idées, après avoir admis que l'ORTF puisse, accessoirement, être chargé de la gestion d'un service public administratif tel que la défense du consommateur, fait remarquer que "cette solution peut être étendue à un certain nombre d'autres activités de l'Office qui ont un caractère administratif indéniable (la culture, l'éducation, ou l'information par exemple), et il poursuit en soulignant combien il serait paradoxal d'admettre que le service public éducatif puisse ne plus être un service public administratif lorsque c'est l'ORTF qui en est chargé. Ce disant, il nous semble que cet auteur se condamne lui-même, car, alors, que reste-t-il de l'activité originale de la RTF si culture, éducation et information sont autant de services administratifs ? Ce sont, en effet, les

termes mêmes employés par le législateur pour définir le service assumé par les organismes de la RTF, service qu'il a précisément voulu soumettre aux règles du droit privé. Dès lors, cette première explication, avancée pour justifier la solution retenue par la Cour de Cassation, doit être rejetée catégoriquement.

2°) La RTF est gérante d'un service administratif par la convention qui la lie à l'Etat

Les organismes de la RTF peuvent se voir confier, par l'Etat, l'exécution d'un service qui incombe aux pouvoirs publics, mais qui se confond avec la mission confiée, par la loi, au service public de la RTF. Ceci peut être le cas pour de multiples activités : information, culture, éducation puisque ce sont là des domaines où les missions confiées aux organismes de radiodiffusion et de télévision ne sont que des applications particulières de tâches plus générales qui incombent à l'Etat et à ses départements ministériels. Cette confusiou des tâches de l'Etat et des organismes de la RTF correspond à une réalité profonde, reflétée, actuellement, par les cahiers des charges : elle justifie aussi bien les conventions conclues dans un esprit de collaboration, que les conventions où l'un des co-contractants exécute la mission à lui confiée par l'autre. L'espèce soumise à la Cour de Cassation le 25 avril 1972 nous en fournit un exemple puisque c'est l'Etat qui se charge de la défense du consommateur, mais l'Office, en l'aidant dans cette tâche, n'a fait que remplir sa mission d'information. Dès lors, nous pouvons, sans difficulté, admettre avec la Cour de Cassation que l'Office agissait bien dans les limites du domaine que la loi a imparti à son activité. Mais alors, pourquoi considérer l'Office comme un simple exécutant d'un service administratif puisque ce service est en même temps le sien ?

Pour la Cour de Cassation, il semble que ce soit la con-

vention conclue entre l'Etat et l'ORTF, pour réaliser le cycle d'émissions contestées, qui permette de considérer l'Office comme exécutant un service administratif. La Cour de Cassation rappelle, en effet, que la convention signée entre bien dans le cadre de la mission de l'Office (mission d'information) et que, par conséquent, les dommages causés par les émissions contestées peuvent être imputés à l'Office. Mais cette information diffusée par l'Office est un acte d'intervention de l'Etat en exécution du service public qui lui incombe. Ainsi, il semble que, pour la Cour de Cassation, l'ORTF, par la convention passée, rendrait un service à l'Etat en se mettant à sa disposition pour que l'Etat lui-même puisse intervenir auprès des citoyens (ce serait bien là l'exécution d'un service administratif), et cet engagement serait valable dans la mesure où son exécution répondrait à ce que les télespectateurs sont en droit d'attendre de l'ORTF (c'est pourquoi il entre bien dans sa mission). Telle est, selon nous, l'explication que l'on doit donner à l'arrêt de la Cour de Cassation. Cette analyse, sur le plan de la logique pure, nous paraîtrait d'ailleurs assez séduisante car, pour une même mission remplie par l'ORTF ou ses successeurs, il nous semble normal de distinguer, suivant que cette mission est remplie par eux seuls ou en vertu d'une convention signée avec l'Etat. Pourtant, elle appelle certaines observations :

- Tout d'abord, ainsi que le fait remarquer Monsieur CHEVALLIER dans les critiques qu'il adresse à l'arrêt de la Cour de Cassation, quant à ses motivations, "l'existence d'un contrat entre l'Etat et l'ORTF ne suffit pas à modifier la nature intrinsèque du service public, ou alors il faudrait admettre qu'à chaque fois qu'un lien contractuel - concession ou contrat de programme - unit l'Etat à une entreprise publique, l'activité se transforme en service public adminis-

tratif" et Monsieur CHEVALLIER conclut en constatant que cette solution ne coïncide pas avec le droit positif. Certes, ces remarques ne manquent pas de pertinence : les exemples sont nombreux de contrats conclus entre l'Etat et des entreprises publiques, comme la SNCF ou l'EDF, ce qui ne change nullement le caractère industriel et commercial du service rendu par ces entreprises (1). De plus, les conventions conclues entre la RTF et l'Etat sont nombreuses et nous avons vu que cette politique contractuelle tend à se généraliser. Or, on ne peut évidemment pas admettre que *toutes* les activités, assumées par les organismes de la RTF en exécution de ces contrats, puissent être considérées comme l'exécution d'un service administratif, car nous risquerions de voir la quasi totalité des missions assumées par l'Office devenir des services administratifs. En outre, ceci ne correspondrait en rien à la réalité, car bon nombre de ces conventions ne laissent nullement apparaître l'Office comme un exécutant d'un service administratif : elles impliquent souvent, au contraire, une idée de collaboration et de coopération entre les co-contractants, afin que chacun puisse mieux remplir sa propre mission.

- Aussi, n'est-ce pas dans *l'existence* d'une convention, passée entre l'Etat et les sociétés de Radio et de Télévision, que l'on doit trouver la justification de l'arrêt de la Cour de Cassation. Il nous semble, en effet, que pour déclarer que l'ORTF intervient comme exécutant un service public, la juridiction suprême

---

(1) Convention du 27 janvier 1971 avec la SNCF
Convention du 23 décembre 1970 avec l'EDF.

se fonde sur le *contenu et l'objet* de la convention. Il faudrait admettre que *seules les conventions d'où sont exclues toute idée de collaboration pourraient être considérées comme ramenant les sociétés de programme au rang d'exécutant d'un service administratif*. Nous pensons, quant à nous, que c'est là l'idée exprimée par la juridiction suprême dans cet arrêt : ce qui est pris en considération, ce n'est pas l'existence du contrat, ni la nature du service fourni par l'organisme de la RTF, mais le rôle assumé, volontairement, par celui-ci, dans la fourniture de ce service. Ceci n'exclut pas son contrôle et donc sa responsabilité à l'égard des usagers, mais en tant qu'exécutant d'un service incombant à un autre organisme. Or, lorsque cet organisme est l'Etat, il se trouve que ce service est un service administratif. C'est ainsi que les organismes de la RTF se trouvent soumis aux règles du droit public. Mais alors, nous ne pouvons pas laisser passer le fait que ces organismes de la RTF remplissent en même temps leur propre mission. Le service accompli présente donc un double caractère et nous ne trouvons aucune justification juridique permettant de faire disparaître l'un au profit de l'autre, comme l'a fait la Cour de Cassation, en faveur du service administratif. En réalité, nous nous heurtons là au problème de la dualité de régime appliqué aux services publics, dualité critiquée par de nombreux auteurs qui souhaitent l'unification de la notion de service public. Les efforts, tant de la doctrine que de la jurisprudence que nous avons développés ci-dessus, tendent à esquiver les effets de cette dualité, dans le maintien de son principe ; ils ne peuvent pas être couronnés de succès.

Il nous semble plus conforme aux principes juridiques, actuellement en vigueur, et applicables aux organismes de la RTF d'admettre que la responsabilité de ceux-ci

ne puisse être retenue qu'en raison de la mission qui leur est confiée et que le législateur a voulu soumettre au droit privé. Décider le contraire, c'est aller, sans aucun doute, contre la volonté du législateur et c'est la raison pour laquelle nous ne saurions approuver la jurisprudence amorcée par la Cour de Cassation dans cet arrêt du 25 avril 1972.

Quelque soit le cadre juridique dans lequel se situe le programme générateur d'un dommage, celui-ci peut, le plus souvent, être reproché aux organismes de la RTF. Ceci doit être approuvé : tenus d'assurer le service public de la Radio et de la Télévision, ces organismes sont débiteurs, vis-à-vis du public, d'obligations très particulières ; eux seuls doivent en rendre compte et ceci signifie, notamment, que dans tous les cas où la violation n'est pas imputable à la RTF, elle reste dépourvue de sanction. Cette conséquence regrettable ne peut être admise qu'exceptionnellement. En réalité, la seule véritable limite à l'imputabilité aux organismes de la RTF des dommages causés sur leurs antennes, est le respect de la liberté : lorsque le contrôle exercé par l'organisme diffuseur est incompatible avec la liberté, il faut exclure ce contrôle et, en même temps, la responsabilité qui en découle. Certes, dans tous les autres cas, l'établissement du lien entre le dommage et l'organisme diffuseur ne va pas sans soulever, parfois, certaines difficultés : nous nous sommes efforcés de les déceler et de trouver des éléments de solution chaque fois que cela nous a paru possible.

CONCLUSION

La RTF est un service public qui permet à l'Etat d'intervenir dans la formation des hommes, c'est une tâche essentielle de la démocratie. Pour mieux l'accomplir, le législateur a voulu garantir une certaine autonomie aux organismes chargés de ce service. Un premier pas avait été franchi en 1959 lorsque le gouvernement, dans l'ordonnance du 4 février, transforma la RTF en établissement public industriel et commercial. Mais c'est en 1964 que le législateur affirma nettement sa volonté, lorsque cet établissement public reçut la qualification d'"Office". Les commentaires qui ont accompagné ces réformes font ressortir l'utilisation abusive du qualificatif "établissement industriel et commercial" lorsque les conditions d'application n'en sont pas réunies : la radiodiffusion télévision est citée à l'appui de ces considérations, car, l'Office n'a pas pour objet une activité consacrée à l'industrie et au commerce (1). Cette évolution s'est achevée avec la loi de 1974 qui abandonne, en grande partie, l'appellation "établissement industriel et commercial" pour confier le service public de la RTF à des sociétés nationales, soumises à la législation sur les sociétés anonymes et à un établissement public de l'Etat, à caractère industriel et commercial (2). Sur le plan juridique, *la RTF se présente donc, actuellement, comme un service public géré par des organismes soumis au droit privé, dans un souci de large autonomie*. Or, en ce qui concerne l'application des règles de la responsabilité civile, aux organismes de la RTF, notre analyse ne permet pas

---

(1) Cf. DEBBASCH Charles - op. cit. p 81 à 89.
DE LAUBADERE André - *"Traité élémentaire de droit administratif"* - 5ème édition - 1970 - Tome 1 - n° 321 - p 184 : "... pour des raisons pratiques ... il arrive que le législateur baptise, souvent de manière très fictive, "établissement public industriel et commercial" un établissement public dont l'objet est en réalité administratif. Ainsi de l'ORTF ..."
HAMON Léo - *"L'Office de la Radiodiffusion Télévision Française"* - D 1965 - Chr. p 63 : "S'appliquant à une personne publique dont le rôle essentiel n'est certainement pas de "faire des affaires", les deux adjectifs employés par la loi désignent donc un mode de financement, annoncent une liberté de mouvement et un type de comptabilité, plus qu'ils ne qualifient juridiquement l'activité prévue".

(2) Loi 7 août 1974 - Art. 2 et art. 12.

de vérifier leur bien-fondé par rapport au but poursuivi par le législateur. En effet, *le problème de l'autonomie du service public de la RTF vis à vis de l'Etat ne se situe pas au stade de l'action en justice, sanction de ses obligations, mais dans les rapports entre les administrateurs du service et les autorités gouvernementales :* rapports juridiques, tout d'abord, puisque c'est le gouvernement qui nomme et révoque les dirigeants des différentes sociétés (1) ; rapports humains, ensuite, car la plus ou moins grande dépendance du service par rapport à l'Etat,est liée à la personnalité des autorités gouvernementales d'une part, et des dirigeants de la RTF d'autre part. Savoir quelle est, à un moment donné, l'emprise du gouvernement sur la RTF,est une question que le juriste doit laisser à l'appréciation des hommes politiques et des journalistes.

Par contre, porter un jugement de valeur proprement juridique,sur le régime de responsabilité applicable à la RTF oblige à dépasser sa justification première pour se demander si, sur un plan global, il permet un bon fonctionnement du service. *Les actions en responsabilité intentées contre les organismes de la RTF, dans l'exécution de leur mission de service public, présentent un double aspect : d'une part, elles tendent à obtenir la réparation d'un préjudice, d'autre part elles sont la seule sanction judiciaire d'une mission d'intérêt général.* Ainsi, la mise en oeuvre des règles de la responsabilité civile délictuelle suppose que deux conditions soient réunies :

1) La preuve d'un préjudice : seul un préjudice individuel, et non pas un préjudice collectif, justifie une action en responsabilité civile. Dès lors, la simple violation des obligations de service public (mauvaise qualité d'un programme,par exemple) ne suffit pas pour entraîner une sanction. C'est une conséquence heureuse,car,l'accomplissement des buts assignés aux organismes de la RTF est un idéal vers lequel ils doivent tendre ; des défaillances sont inévitables avant d'y parvenir. Une mise en oeuvre

---

(1) Loi 7 août 1974 - Articles 5, 11 et 13.

trop facile de la sanction serait une entrave au fonctionnement du service.

2) La preuve d'une faute : elle doit consister en la violation d'une obligation de service public et, de plus, être imputable aux organismes de la RTF, uniques débiteurs de ces obligations. Dès lors, seules les émissions qu'ils contrôlent, plus ou moins directement, sont susceptibles d'engager leur responsabilité. C'est, là encore, une conséquence heureuse car l'intérêt général exige que ce contrôle soit absent d'un certain nombre d'émissions pour lesquelles il faut assurer une certaine liberté aux organismes concernés. Pourtant, si la nécessité de cette faute ne fait aucun doute, son appréciation ne va pas sans soulever certaines difficultés. En effet, caractériser une faute, violation des obligations de service public de la RTF, suppose une définition préalable de ces obligations. Or, elles sont imprécises : la loi les énonce, les cahiers des charges spécifient certaines d'entre elles, mais c'est surtout au juge, chargé d'apprécier l'existence d'une faute, que revient la tâche de les définir. C'est, sans aucun doute, un écueil pour le juge judiciaire. Certains auteurs, partisans de l'application du droit public à tous les services publics, y trouveront une raison pour souhaiter, contrairement à la loi, la soummission du service de la RTF aux règles de la responsabilité administrative. N'est-il pas plus logique, en effet, de confier au juge administratif le soin de définir des obligations d'intérêt général ? (1). L'argument est de poids ; peut-être est-il décisif pour certains services publics. Nous ne pensons pas qu'il le soit pour le service de la RTF. *Les difficultés rencontrées par le juge, quel qu'il puisse être, tiennent à l'originalité qui caractérise les obligations*

---

(1) Cf. BENOIT Francis-Paul - op. cit. p 804 - n° 1519.

pesant sur les organismes de la RTF. Seule une instance spécialement conçue pour les problèmes posés par la Radiodiffusion et la Télévision pourrait offrir des garanties de compétence. L'institution du Haut conseil de l'Audiovisuel, en 1972, aurait pu répondre à ce besoin ; en ne lui accordant qu'une compétence d'ordre consultatif, le législateur lui a ôté une grande partie de son intérêt (1). Remarquons, d'ailleurs, qu'il ne nous est pas possible d'aller plus avant dans l'appréciation des avantages et inconvénients que présenterait la soumission de la RTF aux règles de la responsabilité administrative. En effet, ce sont les actions ou les transactions, auxquelles ont donné lieu les démêlés de l'ORTF avec le public, qui nous ont révélé les problèmes soulevés par l'application du droit privé. Une étude purement théorique des principes applicables, n'aurait pu nous permettre de les apprécier. Dès lors, privée de tout support concret quant à l'application du droit administratif aux organismes de la RTF, nous ne saurions en apprécier l'opportunité ni porter un jugement comparatif sur les deux systèmes en présence. Il faut souligner, cependant, qu'un des grands mérites des principes de notre responsabilité civile est leur généralité même et leurs possibilités d'adaptation ; les personnes chargées de les mettre en oeuvre disposent ainsi, d'un pouvoir d'appréciation non négligeable, et combien utile, pourvu qu'il soit éclairé.

Or, au sentiment que nous éprouvons, au terme de cette étude, d'avoir contribué à une meilleure connaissance de la matière, s'ajoute l'insatisfaction de n'y avoir contribué que pour partie. En effet, le but poursuivi par le demandeur à une action en responsabilité,

---

(1) Loi 4 juillet 1972 - art. 16 maintenu par la loi de 1974 - art. 38.

est d'obtenir la réparation du dommage subi. C'est pourquoi, les conditions de la responsabilité civile des organismes de la RTF étant précisées, une curiosité toute naturelle nous conduit à vouloir connaître les procédés de réparation utilisés. Certes, la condamnation à des dommages et intérêts d'un organisme de la RTF ne présente aucune particularité et ne mérite pas qu'on s'y attache. Tel n'est pas le cas de la réparation en nature qui est particulièrement efficace pour la victime d'un dommage causé par la Radiodiffusion ou la Télévision : la meilleure réparation ne consiste-t-elle pas, le plus souvent, dans la diffusion d'un rectificatif aux mêmes heures d'écoute que celles auxquelles le dommage a été causé ? Or, ceci peut s'effectuer de deux manières :

- d'une part, la personne lésée peut intervenir, elle-même, sur les antennes de la Radio ou de la Télévision. Elle exerce, alors, un droit de réponse. Or, la mise en oeuvre systématique de ce droit conduirait à perturber gravement l'équilibre des programmes et à imposer à l'auditeur comme au téléspectateur des interventions à caractère purement individuel, incompatibles avec la mission d'intérêt général de la RTF (1).
- d'autre part, le juge peut imposer, à l'organisme responsable, la diffusion d'une oeuvre qu'il a lui-même complétée ou modifiée. C'est, alors, une immixtion de l'autorité judiciaire dans le pouvoir de définition des programmes accordé, *par la loi*, aux sociétés de Radio et de Télévision.

---

(1) Précisons que, sous la pression de l'opinion publique, le législateur a reconnu un droit de réponse pouvant s'exercer en l'absence de toute condamnation judiciaire. Il s'agit tout de même d'un procédé de réparation puisqu'il ne peut être exercé que s'il y a dommage. Par ailleurs, ce droit n'est accordé qu'aux personnes physiques, ce qui limite considérablement sa portée.
Cf. Loi 4 juillet 1972 - art. 8 maintenu en vigueur par la loi du 7 août 1974 - art. 38.

Ces deux modes de réparation des dommages, s'ils sont satisfaisants pour la protection des droits individuels, soulèvent de sérieuses difficultés qui sont loin d'être résolues. L'analyse juridique de ce problème et la recherche des solutions possibles mériteraient une étude approfondie, complément utile de notre travail, mais hors du sujet traité.

La notion de service public est complexe ; cette complexité résulte, en majeure partie, de la soumission de chacun des services à l'un ou à l'autre, ou à l'un et à l'autre de nos systèmes juridiques administratif et civil. Dès lors, il faut se garder d'assimilations hâtives ou de comparaisons trop poussées. Certes, bon nombre des difficultés soulevées par la RTF se rencontrent dans d'autres services publics et les solutions proposées pourront être utilement transposées ; mais les caractères originaux dominent, dans chaque service. Seule une étude approfondie de chacun d'eux peut permettre de dégager le régime juridique qui lui est applicable.

TABLE DES DOCUMENTS ANNEXES

DOCUMENT N° 1

A - Loi n° 74-696 du 7 août 1974 relative à la Radiodiffusion et à la Télévision 247

B - Cahiers des charges des sociétés de programme de Radio et de Télévision 262

DOCUMENT N° 2

Tribunal administratif de PARIS - 9 novembre 1971
Sieur MATHEREY (Philippe CLAY) c/ Premier Ministre et Directeur de l'ORTF 287

DOCUMENT N° 3

A - Notes attribuées à chacune des quatre chaînes de Radio et de Télévision et prises en compte pour la répartition de la redevance, pour l'année 1975-1976 290

B - Mesures préconisées par le Conseil des Ministres du 21 juillet 1976 dans les domaines suivants : 291

DOCUMENT N° 4

Tribunal de Grande Instance de PARIS -
3 décembre 1969
Société "l'Ecole Universelle" c/ ORTF 292

DOCUMENT N° 5

Tribunal de Grande Instance de PARIS -
26 avril 1972
C.S.N.C.R.A. c/ ORTF 294

DOCUMENT N° 6

Tribunal de Grande Instance de PARIS -
4 juillet 1973
Confédération nationale de la boucherie française
c/ ORTF 297

DOCUMENT N° 7

Tribunal de Grande Instance de PARIS -
23 février 1972
COURBIER c/ CABANNE et ORTF 300

DOCUMENT N° 8

Extrait de la décision du Tribunal de Commerce
de PARIS - 4 juillet 1973
Mobilier modulaire moderne c/ ORTF 304

DOCUMENT N° 9

Tribunal de Grande Instance de PARIS -
16 décembre 1967
SA Editions culturelles européennes c/ ORTF 305

DOCUMENT N° 10

A - Convention conclue entre la Direction de l'administration générale, département des affaires financières et l'Office de radiodiffusion-télévision française, le 11 mai 1967 306

B - Tribunal de Grande Instance de PARIS -
3 décembre 1969
Société LABORATOIRES UNIS c/ ORTF 309

C - Cour d'Appel de PARIS - première chambre -
14 novembre 1970
Société LABORATOIRES UNIS c/ ORTF 311

DOCUMENT N° 11

Tribunal de Grande Instance de PARIS -
9 juillet 1973
Société des "Vins de France, les vins KIRAVI"
c/ Etat (Premier Ministre Haut comité d'Etudes et
d'information sur l'Alcoolisme) et ORTF 314

DOCUMENT N° 1

A - LOI n° 74-696 du 7 août 1974
relative à la radiodiffusion et à la télévision

L'Assemblée nationale et le Sénat ont adopté,

Le Président de la République promulgue la loi dont le teneur suit :

Art. 1er - Le service public national de la radiodiffusion-télévision française assume, dans le cadre de sa compétence, la mission de répondre aux besoins et aux aspirations de la population en ce qui concerne l'information, la communication, la culture, l'éducation, le divertissement et l'ensemble des valeurs de civilisation. Il a pour but de faire prévaloir dans ce domaine le souci exclusif des intérêts généraux de la collectivité.

Il assure un égal accès à l'expression des principales tendances de pensée et des grands courants de l'opinion. Un temps d'antenne est mis régulièrement à leur disposition.

Il participe à la diffusion de la culture française dans le monde.

Ces responsabilités lui font un devoir de veiller à la qualité et à l'illustration de la langue française.

Art. 2 - L'Office de radiodiffusion-télévision française est supprimé.

L'exécution des missions de service public et l'exercice du monopole de la radiodiffusion et de la télévision définis par l'article 1er ci-dessus et par l'article 2 de la loi n° 72-553 du 3 juillet 1972 sont confiés à un établissement public de l'Etat à caractère industriel et commercial et à des sociétés nationales dans les conditions fixées par la présente loi.

Art. 3 - Il est créé un institut de l'audio-visuel chargé notamment de la conservation des archives, des recherches de création audio-visuelle et de la formation professionnelle.

Cet institut constitue un établissement public à caractère industriel et commercial.

Art. 4 - I - Il est constitué une délégation parlementaire pour la radiodiffusion-télévision française.

Cette délégation exerce notamment les missions prévues à l'article 164, paragraphe IV, de l'ordonnance n° 58-1374 du 30 décembre 1958 et reçoit communication des rapports particuliers de la commission de vérification des comptes des entreprises publiques.

Elle a pour mission de rendre des avis au Gouvernement dans les conditions suivantes :

a) La délégation est obligatoirement consultée sur les dérogations au monopole prévues à l'article 3, paragraphes 1, 2 et 3, de la loi n° 72-553 du 3 juillet 1972, sur les accords passés par l'établissement public et les sociétés créées par la présente loi concernant la production, la diffusion et la reproduction des émissions et dans les autres cas prévus par la présente loi ;

b) La délégation peut être consultée ou rendre des avis de sa propres initiative dans les domaines concernés par la présente loi.

II - La délégation parlementaire comprend :

Les rapporteurs généraux des commissions des finances des deux Assemblées, les rapporteurs spéciaux des mêmes commissions et les rapporteurs des commissions des affaires culturelles chargés de la radiodiffusion et de la télévision ;

Cinq députés et trois sénateurs désignés de façon à assurer une représentation équilibrée des groupes politiques.

III - La délégation établit son règlement intérieur. Elle rend compte de ses activités aux assemblées parlementaires et établit chaqua année un rapport qui est déposé sur le bureau des Assemblées à l'ouverture de la première session ordinaire.

CHAPITRE 1er

L'ETABLISSEMENT PUBLIC DE DIFFUSION

Art. 5 - Un établissement public à caractère industriel et commercial, doté de l'autonomie administrative et financière, reçoit mission d'assurer la diffusion des programmes de radio et de télévision en France et vers l'étranger, d'organiser, de développer, d'exploiter et d'entretenir les réseaux et installations de diffusion.

Il a notamment pour mission de créer les équipements nécessaires pour couvrir les zones qui ne peuvent pas encore recevoir les émissions de toutes les sociétés nationales.

Il procède aux recherches et collabore à la fixation des normes concernant les matériels et les techniques de radio-télévision.

Le conseil d'administration comprend pour moitié des personnalités représentant l'Etat. Il comprend d'autre part deux parlementaires désignés respectivement par les commissions permanentes compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat ainsi que les représentants des sociétés nationales de programme et deux représentants du personnel de l'établissement nommés sur des listes de présentation établies par les organisations syndicales représentatives.

Les membres du conseil d'administration exercent leur mandat pour trois ans. Il peut être mis fin à tout moment au mandat des représentants de l'Etat.

Le président, choisi parmi les membres du conseil d'administration, et le directeur général sont nommés pour trois ans par décret en conseil des ministres.

Art. 6 - Les ressources de l'établissement public de diffusion comprennent :

1°) La rémunération versée par les sociétés nationales de programme pour la diffusion de leurs émissions et la rémunération des services rendus sous quelque forme que ce soit, ainsi que les fonds de concours ;

2°) Un pourcentage de la redevance pour droit d'usage des postes récepteurs, calculé de façon à permettre progressivement la

diffusion des émissions sur l'ensemble du territoire de la République et vers l'étranger ;

3°) Le produit des emprunts ;

4°) Les revenus du portefeuille et des participations autorisées ;

5°) Les subventions de l'Etat ;

6°) Le produit des dons et legs.

Le budget de l'établissement est soumis à approbation.

CHAPITRE II

LES SOCIETES NATIONALES DE PROGRAMME

Section 1

La Société nationale de radiodiffusion

Art. 7 - Une société nationale est chargée de la conception et de la programmation des émissions de radiodiffusion.

Elle produit des émissions et peut céder à des tiers les droits qu'elle possède sur ces émissions.

Elle assure la gestion et le développement des orchestres tant à Paris qu'en province.

Section 2

Les sociétés nationales de télévision

Art. 8 - Trois sociétés nationales sont chargées de la conception et de la programmation des émissions télévisées. Elles produisent des émissions et peuvent céder à des tiers les droits qu'elles possèdent sur celles-ci.

Art. 9 - Les présidents des sociétés nationales de télévision se réunissent périodiquement pour assurer l'harmonisation des programmes.

Art. 10 - L'une des sociétés nationales réserve une place privilégiée à la programmation des films cinématographiques et à l'organisation d'émissions consacrées à l'expression directe des diverses familles de croyance et de pensée. Elle est chargée de la gestion et du développement des centres régionaux de radio et de télévision.

Un comité régional consultatif de l'audio-visuel est institué auprès de chaqua centre régional de radio et de télévision. Il est composé des personnalités représentatives des principales tendances de pensée et des forces vives concourant à la vie économique, sociale et culturelle de la région. La composition de ces comités est fixée par décret après avis du conseil régional ou des conseils régionaux concernés. Ils comprennent un tiers d'élus locaux choisis par les conseils généraux parmi les maires et les conseillers généraux.

L'organisme chargé de la radiodiffusion et de la télévision dans les départements et territoires d'outre-mer est rattaché à la société nationale visée au premier alinéa selon des modalités fixées par décret et par le cahier des charges, compte tenu des besoins spécifiques de ces départements et territoires.

Un comité consultatif des programmes pour les départements et territoires d'outre-mer assiste le président du conseil d'administration. Il est composé de deux membres choisis par chacun des conseils généraux ou assemblées territoriales, de deux personnalités désignées par arrêté ministériel et de deux parlementaires désignés par leur assemblée.

Section 3

Dispositions communes aux sociétés nationales de programme

Art. 11 - Le conseil d'administration de chaque société comprend six membres : deux représentants de l'Etat, un parlementaire, une personnalité de la presse écrite, un représentant du personnel et une personnalité du monde culturel.

Pour la société mentionnée à l'article 10, cette personnalité appartient au cinéma.

Les membres du conseil d'administration exercent leur mandat pour trois ans.

Le représentant du personnel est nommé sur une liste de présentation établie par les organisations syndicales représentatives du personnel.

Le président, choisi parmi les membres du conseil d'administration, est nommé pour trois ans par décret en conseil des ministres. Il organise la direction et en nomme les membres.

Art. 12 - L'Etat est l'unique actionnaire des sociétés nationales de programme. Ces sociétés sont soumises à la législation sur les sociétés anonymes, sous réserve des dispositions de cette législation incompatibles avec la structure particulière des sociétés et les exigences de leur mission de service public.

Les pouvoirs de l'assemblée générale des actionnaires sont exercés par le conseil d'administration. Celui-ci établit les statuts qui sont approuvés par décret.

CHAPITRE III

LA SOCIETE DE PRODUCTION

Art. 13 - Une société de production placée sous le régime de la législation des sociétés anonymes, sans autre dérogation que celles qui résultent de la présente loi, réalise des productions en film et en vidéo qu'elle commercialise notamment auprès des sociétés de programme.

Les actions de cette société sont nominatives. Elles ne peuvent être détenues que par l'Etat, d'autres personnes de droit public, des sociétés nationales ou des sociétés d'économie mixte, les capitaux publics devant rester majoritaires.

Les statuts de la société sont approuvés par décret. La nomination du président et, s'il y a lieu, du directeur général, ainsi que toute augmentation ou diminution du capital et toute cession d'actions sont soumises à l'approbation du Premier ministre ou du membre du Gouvernement délégué par lui à cet effet.

CHAPITRE IV

DISPOSITIONS COMMUNES

Section 1

Action de l'Etat

Art. 14 - Le Premier ministre ou un membre du Gouvernement délégué par lui à cet effet, assure le respect du monopole, veille à l'observation par l'établissement public et les sociétés nationales des cahiers des charges et, de façon générale, des obligations de service public.

Art. 15 - Un cahier des charges arrêté par le Premier ministre ou le ministre délégué par lui fixe, après avis de la délégation parlementaire pour la radiodiffusion-télévision française, pour l'établissement public et pour chaque société nationale, à l'exclusion de toute emprise d'intérêts économiques privés, les objectifs à atteindre pour l'accomplissement des missions de service public, notamment le développement des réseaux et le volume minimum d'émissions.

La société nationale chargée des centres régionaux de radio et de télévision diffusera ses programmes soit sur le réseau de l'ancienne première chaîne, soit sur celui de l'ancienne deuxième chaîne.

Le cahier des charges détermine leurs obligations au titre de l'information et de la culture conformément aux missions définies à l'article 1er, notamment par la diffusion d'oeuvres lyriques, dramatiques ou musicales, produites par les théâtres, festivals ou entreprises d'action culturelle subventionnés. Il détermine leurs obligations au titre de l'action extérieure et de la coopération.

Il fait en outre obligation aux sociétés nationales de télévision de favoriser par les moyens qu'elles jugeront appropriés l'invention, la créativité et le renouvellement des programmes.

Le cahier des charges prévoit un temps minimum d'antenne permettant aux formations politiques et aux organisations professionnelles représentatives de s'exprimer librement.

Il détermine les règles auxquelles est soumise la publicité dans le respect des limites prévues à l'article 22 et en fixant la proportion maximum de recettes publicitaires pouvant provenir du même annonceur.

Le cahier des charges fixe la durée et le contrôle de la publicité dans les départements et territoires d'outre-mer.

Art. 16 - Le Gouvernement peut, à tout moment, faire programmer et diffuser toutes déclarations ou communications qu'il juge nécessaires. Les émissions sont annoncées comme émanant du Gouvernement.

Les sociétés nationales sont tenues de produire et de programmer et l'établissement public de diffuser les émissions correspondant aux campagnes électorales. Les prestations fournies à ce titre par les sociétés nationales feront l'objet de dispositions insérées dans les cahiers des charges.

La radiodiffusion ou la télévision des débats des assemblées parlementaires s'effectue sous le contrôle du bureau de chacune de ces assemblées.

Un temps d'antenne égal est accordé aux groupes parlementaires de la majorité et à ceux de l'opposition.

Section 2

Les missions des conseils d'administration

Art. 17 - Les conseils d'administration de l'établissement public de diffusion et des sociétés de programme définissent les lignes générales de l'action de l'établissement ou de la société, dans le respect des cahiers des charges. Ils votent le budget ou l'état prévisionnel des recettes et des dépenses qui doivent être équilibrées ; ils en surveillent l'exécution.

Les conseils d'administration des sociétés nationales de radiodiffusion et de télévision s'assurent de la qualité et de la moralité des programmes. Ils veillent à l'objectivité et à l'exactitude des principales informations diffusées ainsi qu'à l'expression des principales tendances de pensée et des grands courants de l'opinion.

Section 3

Dispositions financières

Art. 18 - L'état prévisionnel des recettes et des dépenses de chaque société nationale de programme est transmis pour observations au Gouvernement.

Art. 19 - Chaque année, à l'occasion du vote de la loi de finances, le Parlement, sur le rapport d'un membre de chacune des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat ayant les pouvoirs de rapporteur spécial, autorise la perception de la redevance pour droit d'usage des postes de radiodiffusion et de télévision.

La répartition du produit de la redevance entre l'établissement public et les sociétés nationales, telle qu'elle résulte de l'application des dispositions de l'article 20, est soumise à l'approbation du Parlement.

Les résultats financiers de l'année précédente, les comptes provisoires de l'établissement public et de chacune des sociétés nationales de programme pour l'année en cours ainsi que le budget et l'état prévisionnel des recettes et des dépenses pour l'année suivante, accompagné des observations éventuelles du Gouvernement, sont annexés au projet de loi de finances.

Les cahiers des charges de l'année en cours, les avenants qui en modifient éventuellement les données pour l'année suivante, les observations du Premier ministre ou du ministre délégué par lui à cet effet sur le respect par chaque société des clauses de son cahier sont également annexés au projet de loi de finances.

Sont aussi annexés le compte d'exploitation, le compte de profits et pertes et le bilan de la société de production.

Art. 20 - La redevance est recouvrée par l'Etat ; le montant des recouvrements est inscrit provisoirement à un compte spécial du Trésor.

Son montant est réparti annuellement entre les sociétés nationales de programme et l'établissement public en fonction des critères définis par décret en Conseil d'Etat pris après avis de la délégation

parlementaire pour la radiodiffusion-télévision française. Il est notamment tenu compte, d'une part, des prescriptions des cahiers des charges, de la qualité des émissions et de leur valeur culturelle et, d'autre part, du volume de l'écoute et des recettes propres de la société. Une commission présidée par un magistrat de la Cour des comptes assure cette répartition.

Art. 21 - Les bénéficiaires d'exonération de redevance ou de tarifs spéciaux sont déterminés par décret en Conseil d'Etat. Ces exonérations ou tarifs spéciaux donnent lieu à remboursement par l'Etat.

Art. 22 - La durée et la répartition des émissions publicitaires et le volume des recettes correspondantes doivent demeurer compatibles avec les missions définies à l'article 1er ci-dessus ; la proportion des recettes provenant de la publicité de marques ne pourra exéder globalement 25 p. 100 du total des ressources des organismes énumérés à l'article 2 de la présente loi. Les cahiers des charges fixent les modalités d'application de cette disposition et notamment la proportion du temps d'antenne qui peut être consacrée aux émissions publicitaires.

La Régie française de publicité assurera le contrôle et l'exécution de ces dispositions.

Art. 23 - Lorsque l'édification d'un immeuble de grande hauteur ou d'un groupe d'immeubles nuira à la réception des programmes de télévision par les locataires et copropriétaires du voisinage, les promoteurs devront faire installer à leurs frais une antenne réémettrice de télévision ou assurer par tout autre moyen technique la réception normale des émissions de télévision aux habitants du voisinage.

Art. 24 - Le contrôle de la commission de vérification des comptes des entreprises publiques s'étend à l'établissement public et aux sociétés créées par la présente loi ainsi qu'à leurs filiales et sous-filiales.

CHAPITRE V

DISPOSITIONS RELATIVES AU PERSONNEL

Section I

Dispositions permanentes

Art. 25 - Le personnel de l'établissement public de diffusion est soumis à un statut établi par décret en Conseil d'Etat.

Les personnels de chacune des sociétés sont régis par des conventions collectives.

Le statut de l'établissement public et les conventions collectives conclues entre les partenaires sociaux ne pourront porter atteinte aux droits acquis des travailleurs en matière de salaire, de maladie, d'accident du travail. L'ancienneté de service acquise par les agents de l'ORTF sera reconnue dans l'établissement public et les sociétés, notamment en matière de licenciement.

L'établissement public et les sociétés prendront les dispositions nécessaires pour affilier les agents qui leur sont affectés à des régimes de retraite complémentaire.

Les dispositions de cet article sont applicables aux personnels des départements et territoires d'outre-mer.

Art. 26 - En cas de cessation concertée du travail, la continuité des éléments du service nécessaires à l'accomplissement des missions définies à l'article 1er doit être assurée par l'établissement public de diffusion et par les sociétés nationales de programme. Le président de chaque organisme désigne les catégories de personnel ou les agents qui doivent demeurer en fonction.

Section 2

Dispositions transitoires

Art. 27 - Sous réserve des dispositions de l'article 29, les agents en fonction à l'ORTF au 31 décembre 1974, soumis au statut général des fonctionnaires, sont reclassés dans des corps homologues de l'Etat, dans les conditions fixées par décret en Conseil d'Etat.

Art. 28 - Les anciens fonctionnaires de l'Etat intégrés comme agents statutaires de l'Office, âgés de moins de soixante ans, peuvent, jusqu'au 31 décembre 1974, demander leur réintégration dans leurs corps d'origine ou dans les corps homologues de l'Etat dans des conditions fixées par un décret en Conseil d'Etat.

Cette réintégration est de droit.

Art. 29 - Les fonctionnaires et, sous réserve des dispositions de l'article 30, les agents statutaires à temps complet du service de la redevance, en fonction au 31 décembre 1974, sont à cette date pris en charge par l'Etat. Ils conservent le bénéfice de leur statut jusqu'à une date fixée par décret. Ce décret précise les conditions dans lesquelles il sera procédé à leur intégration dans des corps de fonctionnaires de l'Etat ou d'autres établissements ou collectivités publics, sans qu'il puisse être porté atteinte à leurs droits acquis en matière d'ancienneté de service, tant en métropole que dans les départements et territoires d'outre-mer.

Art. 30 - Les agents relevant des statuts de l'Office âgés de soixante ans et plus au 31 décembre 1974, sont mis, à cette date, en position spéciale. Cette position leur assure une rémunération assimilée à un salaire et revalorisée en fonction de l'évolution des salaires, équivalente au total de la pension et, le cas échéant, de la ou des retraites complémentaires auxquelles ils auraient pu prétendre s'ils avaient poursuivi leur activité jusqu'à la limite d'âge prévue par les textes qui leurs sont actuellement applicables.

Dans les mêmes conditions, les agents relevant des statuts de l'Office, âgés de cinquante-cinq ans ou plus au 31 décembre 1974 pourront, sur leur demande, être mis en position spéciale.

Les dispositions du premier alinéa ne sont applicables ni aux agents ayant des parents à charge, ni aux agents ayant des enfants à charge au sens de l'article L. 527 du code de la sécurité sociale ou au titre de l'impôt sur le revenu. Ceux-ci seront, sur leur demande, maintenus en activité aussi longtemps qu'ils auront des enfants à charge et, au plus tard, jusqu'à ce qu'ils atteignent la limite d'âge prévue par les textes qui leur sont actuellement applicables.

Art. 31 - La répartition des personnels, pris en charge par les divers établissements et sociétés est effectuée, compte tenu des besoins de ces organismes, par décision du président directeur général de l'Office, après avis d'une commission présidée par un membre des juridictions administratives et comprenant les représentants de l'établissement public et des sociétés, de l'ORTF ainsi que les représentants du personnel désignés par les organisations syndicales représentatives.

Sous réserve des dispositions des articles 27 à 30, les personnels non affectés dans l'un de ces organismes pourront, s'ils en font la demande avant le 31 décembre 1974, être reclassés dans une administration de l'Etat, d'une autre collectivité publique, des établissements ou entreprises publics.

S'ils ne présentent pas cette demande, une indemnité de licenciement leur est automatiquement attribuée au 31 décembre 1974. Cette indemnité est égale à celle qui était prévue par les statuts qui leur étaient applicables. Pour les agents ayant au moins cinq ans de service au 31 décembre 1974, cette indemnité n'est pas inférieure à un an de traitement.

Les agents qui présentent une demande de reclassement continuent à percevoir leur traitement jusqu'à la date à laquelle [illegible] reclassés et, au plus tard, jusqu'au 30 juin 1975.

Des propositions de reclassement tenant compte de leurs qualifications professionnelles leur seront faites. Les agents qui auraient refusé trois propositions seront licenciés et percevront automatiquement l'indemnité de licenciement.

Les agents qui, ayant présenté cette demande, n'ont pas été reclassés au 1er juillet 1975, se voient automatiquement attribuer une indemnité de licenciement conformément aux dispositions de l'alinéa 3

du présent article, déduction faite des émoluments versés en application de l'alinéa 4.

Les dispositions des articles 27, 29, 30 et 31 ne sont pas applicables, sauf demande expresse de leur part, aux agents déportés et internés de la Résistance, aux agents déportés et internés politiques, aux agents titulaires de la carte du combattant volontaire de la Résistance, aux agents dont les services de la Résistance ont été validés par la loi n° 51-1124 du 26 septembre 1951, aux agents appartenu aux forces françaises libres, aux anciens combattants titutaires de la Croix de guerre et aux grands invalides de guerre.

Art. 32 - Les agents pris en charge par l'établissement ou les sociétés restent jusqu'à l'élaboration des statuts ou conventions prévues à l'article 25 et, au plus tard jusqu'au 31 décembre 1975, régis par les dispositions qui leur sont actuellement applicables. L'organisme d'affectation est substitué à l'Office dans les droits et obligations à l'égard de ces personnels.

CHAPITRE VI

DISPOSITIONS FINALES

Art. 33 - Le patrimoine et les droits et obligations de l'Office sont transférés tant à l'établissement public qu'aux sociétés créées en application de la présente loi, par arrêté conjoint du Premier ministre ou du ministre délégué par lui et du ministre de l'économie et des finances.

Les biens, droits et obligations qui, à la date d'entrée en vigueur de la loi, n'auraient pu faire l'objet d'un tel transfert sont pris en charge par l'Etat. Ils pourront être ultérieurement transférés dans les conditions fixées par décret en Conseil d'Etat.

Les modalités selon lesquelles le ou les services liquidateurs devront assurer le paiement des traitements ou indemnités prévus par les articles 27 à 29 ci-dessus ainsi que le versement des cotisations sociales correspondant aux périodes pendant lesquelles ces agents ont été placés dans la position spéciale sont fixées par décret en Conseil d'Etat.

Les transferts de biens, droits et obligations, prévus par la présente loi ne donnent lieu ni à indemnité, ni à perception de droits ou taxes, ni au versement de salaires ou honoraires.

Art. 34 - Des décrets en Conseil d'Etat déterminent les conditions d'application de la présente loi.

La date d'effet de l'article 2, ainsi que celle des transferts du personnel et des biens, droits et obligations, sont fixées au 1er janvier 1975. Toutefois, l'ORTF peut conserver la responsabilité des programmes jusqu'au premier lundi de janvier 1975.

Les articles 3, 4, 8 et 10, alinéa 1er, de l'ordonnance n° 59-273 du 4 février 1959 et les articles 2, 3, 8 et 16 de la loi n° 72-553 du 3 juillet 1972 sont maintenus en vigueur. Les autres dispositions de ces textes sont abrogées à compter du 1er janvier 1975.

La présente loi sera exécutée comme loi de l'Etat.

Fait à Paris, le 7 août 1974

B - CAHIERS DES CHARGES DES SOCIETES DE PROGRAMME DE RADIO ET DE TELEVISION

L'ensemble des cahiers des charges des organismes de la RTF est un document trop volumineux pour que nous puissions le reproduire ici intégralement. De nombreuses dispositions sont communes à toutes les sociétés. Nous portons à la connaissance du lecteur, à titre de prototype, des extraits du cahier des charges de la Société de Télévision TF1 qui ont trait plus particulièrement à notre sujet. A la suite de certaines dispositions, nous avons fait figurer des extraits des cahiers des charges des autres sociétés de programme, afin de faire ressortir les différences qui en découlent sur le plan juridique.

P R E A M B U L E

Chargée par la loi de participer à l'exercice du monopole de la radiodiffusion et de la télévision française, la société nationale de programme TF1 exerce son activité dans le cadre du présent cahier des charges qui lui fixe ses obligations de service public. Ces obligations sont la contrepartie nécessaire de l'autonomie conférée à la société par la loi.

En effet, la multiplication de productions audiovisuelles satisfaisant les goûts les plus larges du public conduit à veiller au maintien d'une télévision nationale ambitieuse et créative. Cette préoccupation, que traduisent de nombreux passages du cahier des charges, s'inspire du texte même de la loi, qui donne pour mission aux sociétés "de répondre aux besoins et aux aspirations de la population en ce qui concerne l'information, la communication, la culture, l'éducation, le divertissement et l'ensemble des valeurs de civilisation". Il en résulte que la responsabilité du président et du conseil d'administration de la société s'exerce non seulement devant le Gouvernement et le Parlement, mais devant la collectivité nationale tout entière.

Il leur appartient ainsi :

- de veiller, par la diversité et la qualité de leurs programmes, à l'accès du plus grand nombre à toutes les formes de la culture ;
- de provoquer, notamment par l'information et le débat, l'échange des idées indispensable au fonctionnement des institutions démocratiques ;
- de relayer et d'amplifier l'effort accompli dans le domaine de l'éducation et de la formation.

La responsabilité de la société dépasse le cadre national : de la vitalité de ses actions de coopération et d'échanges culturels dépendent pour une part la diffusion de la langue française et le rayonnement de la France à l'étranger.

Au-delà de ces obligations de service public, la société dispose de la plus grande liberté d'initiative. Il lui appartient donc,

par la tenue de ses émissions, la recherche d'un divertissement et d'une information de qualité, un refus de la facilité et de la vulgarité, de justifier la confiance du pays.

CHAPITRE I

OBLIGATIONS GENERALES DE SERVICE PUBLIC

I - Obligation de mettre en oeuvre le monopole

Article 1

Sous réserve des dispositions de l'article 3 de la loi du 3 juillet 1972, le monopole de diffusion et de définition des programmes de radiodiffusion et de télévision appartient à l'Etat qui en confie l'exercice, pour la diffusion, à l'établissement public de diffusion et, pour les programmes, aux sociétés nationales de programme créées par la loi du 7 août 1974.

Article 2

La société nationale de programme a l'obligation de concevoir et de programmer des émissions de télévision respectant les dispositions du présent cahier des charges permanentes et, dans les conditions prévues, pour chaque année, par le cahier des charges annuelles.

Elle adresse chaque année, avant le 1er juin, au Premier Ministre ou au ministre délégué à cet effet un rapport sur l'exécution des prescriptions du cahier des charges.

II - Obligation d'objectivité

Article 3

La société doit assurer, de la façon la plus complète, la plus équilibrée et la plus objective, l'information du public sur

l'actualité française et internationale.
Cette mission d'information consiste d'une part, dans l'énoncé des faits de l'actualité, d'autre part, dans la présentation de commentaires et de débats à leur sujet. La société doit veiller à ce qu'il n'y ait pas de confusion possible dans l'esprit du public entre l'information, le commentaire et le débat.
La société a l'obligation de veiller que, dans le temps disponible, toutes les précautions possibles soient prises pour vérifier l'exactitude des informations et de leur formulation ; que le choix des informations ne soit guidé par aucune préférence idéologique, politique ou doctrinale ; que, dans l'exposition des faits, les journalistes fassent abstraction de leurs opinions politiques personnelles ; que, dans le commentaire d'un même ensemble de faits, les tendances principales de l'opinion soient équitablement représentées.

Article 4

L'obligation d'objectivité, qui s'impose spécialement à la société dans la présentation quotidienne de l'actualité, s'étend à ses programmes dans leur ensemble.
A cet effet, la société veille elle-même au pluralisme et à l'équilibre des opinions qui s'expriment à travers ses programmes. Elle ne peut déléguer cette responsabilité à quiconque. Elle ne peut permettre qu'une émission ou une série d'émissions constitue une tribune exclusive pour une famille de pensée, de croyance ou d'opinion.
Les seules exceptions à la règle ci-dessus sont celles expressément prévues aux articles 11, 12, 13, 14, 15, 16 et 50 du présent cahier des charges (communications du Gouvernement, retransmissions des débats parlementaires et des émissions organisées dans le cadre de campagnes électorales ou de référendum, émissions des partis politiques et des organisations professionnelles représentatives, émissions religieuses).

Article 5

La société est tenue de respecter le droit de réponse institué par la loi.

Article 6

Sous réserve des dispositions des articles 13, 14, 15, 16 et 50 ci-après, il lui est interdit de programmer des émissions produites par ou pour des partis politiques, des organismes socio-professionnels ou des familles de pensée politique, philosophique ou religieuse, qu'elles donnent lieu ou non à des paiements au profit de ladite société.

III - Obligation de veiller à la moralité des programmes

Article 7

La société veille à ce que ces programmes respectent les dispositions législatives et réglementaires relatives aux bonnes moeurs et à la moralité publique.
Au cas où certaines émissions présentent des scènes de nature à heurter la sensibilité de certaines catégories de public, et tout particulièrement des enfants, la société est tenue d'en avertir au préalable, sous une forme appropriée, les téléspectateurs.

IV - Obligation d'assurer la continuité du service public

Article 8

La société est tenue de prévoir, en cas de cessation concertée du travail, un programme dans les conditions fixées par l'instruction ministérielle prise pour l'application des dispositions de l'article 26 de la loi du 7 août 1974.

V - Obligation de veiller à la qualité du langage

Article 9

La société veille à la qualité du langage employé dans ses programmes et assure la formation et le perfectionnement linguistiques de ses agents.
Elle désigne un correspondant chargé des liaisons avec le secrétariat permanent au langage.

VI - Obligation de mettre en oeuvre les engagements internationaux contractés par l'Etat ou l'ancien ORTF

Article 10

La société est tenue de se conformer aux accords internationaux (Union européenne de radiotélévision, accords bilatéraux, accords de coopération, etc...) contractés par l'Etat antérieurement ou postérieurement à la mise en vigueur de la loi du 7 août 1974 et d'en assurer, pour ce qui la concerne, l'exécution. Il en va de même des accords contractés par l'Office de Radiodiffusion et Télévision française.

CHAPITRE II

OBLIGATIONS RELATIVES A L'INFORMATION

I - Obligations relatives aux communications du Gouvernement

Article 11

La société est tenue de réaliser et de programmer, en tous temps, sans limitation de durée et à titre gratuit, les communications du Gouvernement. Elles sont annoncées à l'antenne comme émanant du Gouvernement.
Ces communications sont demandées par le Président de la Répu-

blique, le Premier Ministre ou le ministre délégué à cet effet.

II - Obligations relatives à la retransmission des débats parlementaires

Article 12

La société retransmet, sous le contrôle des bureaux des assemblées, concurremment avec la société nationale A2, les principaux débats de l'Assemblée Nationale et du Sénat.
Le choix des débats à retransmettre est effectué en accord avec les bureaux des assemblées, qui règlent les conditions dans lesquelles le temps d'antenne est réparti entre les divers orateurs, dans le respect de l'obligation générale d'objectivité.
Le bureau de l'Assemblée Nationale et le bureau du Sénat ont le choix de la société qui est chargée de la retransmission de chaque débat, en s'efforçant de répartir également cette charge entre les sociétés intéressées, compte tenu de la grille de leurs programmes.

III - Obligations relatives aux campagnes électorales

Article 13

La société est tenue de réaliser et de programmer, dans les conditions et selon les horaires fixés par les autorités compétentes, les émissions de propagande autorisées au cours des campagnes électorales pour l'élection du Président de la République et des Assemblées Parlementaires.
Un arrêté ministériel fixe les modalités de remboursement par l'Etat des frais occasionnés par ces émissions.

Article 14

La société est tenue de réaliser et de programmer les émissions de propagande autorisées avant les référendums, dans les conditions prévues par le décret qui organise la consultation.

Article 15

La société veille, pour les émissions n'entrant pas dans le champ de l'article 13, mais ayant trait à une élection, à l'observation des recommandations du Conseil Constitutionnel ou de l'instance chargée du contrôle de la campagne électorale.

IV - Obligations relatives à la libre expression de formations politiques et d'organisations professionnelles

Article 16

La société est tenue d'organiser une émission régulière en application de l'article 15, alinéa 5, de la loi du 7 août 1974. Ont accès à cette émission les formations politiques représentées à l'Assemblée Nationale et au Sénat par au moins vingt parlementaires et les organisations professionnelles représentatives à l'échelon national.

Article 17

L'émission est à la charge de la société dans la limite d'un plafond fixé par les dispositions annuelles du cahier des charges, qui en déterminent également la périodicité.

Article 18

Les enregistrements de l'émission visée à l'article 16 sont versés par la société à l'institut de l'audiovisuel en vue de leur conservation. Le parti politique ou l'organisation intéressé peut néanmoins en acquérir une copie en vue de son utilisation pour des projections publiques gratuites. Cette copie est délivrée à titre onéreux.

Ce paragraphe IV n'existe pas dans le cahier des charges de la société FR3. Il est remplacé par les dispositions suivantes :

III - Obligations relatives à la libre expression des diverses familles de croyance et de pensée

Article 16

La société nationale FR3 est investie d'une mission particulière pour la libre expression, sur ses antennes, des diverses familles de croyance et de pensée, conformément à l'article 10 de la loi du 7 août 1974. Elle y consacre chaque semaine cinq émissions d'un quart d'heure ou un temps d'antenne équivalent.

Article 17

Le conseil d'administration, qui peut prendre au préalable l'avis d'une commission consultative créée par arrêté du Premier Ministre ou du Ministre délégué par lui à cet effet, fixe la liste des représentants des familles de pensée et de croyance ayant accès aux émissions prévues à l'article 16, ainsi que les modalités de cet accès.

Figurent de droit sur cette liste les formations politiques représentées à l'Assemblée Nationale et au Sénat par au moins vingt parlementaires et les organisations syndicales représentatives à l'échelon national.

Le Président de la société ne peut s'opposer à la diffusion d'une émission que lorsque les propos tenus sont de nature à entraîner des poursuites judiciaires. Dans ce cas, le Président doit au préalable recueillir l'avis de la commission consultative.

Article 18

Le financement des émissions visées à l'article 16 est à la charge de la société nationale FR3. Elles sont enregistrées dans les studios de la société dans les conditions du direct et sans insert.

Article 19

Les enregistrements des émissions visées à l'article 16 sont versées à l'institut de l'audiovisuel en vue de leur conservation. Le parti, l'organisation ou le représentant de la famille de pensée ou de croyance intéressé peut néanmoins en acquérir une copie en vue de son utilisation pour des projections publiques gratuites. Cette copie est délivrée à titre onéreux.

V - Obligations relatives aux informations régionales

Article 19

La société est tenue d'assurer la programmation des bulletins quotidiens d'actualités régionales produits par la société FR3 en vue de leur diffusion sur le réseau qui lui est affecté. Les dis-

positions annuelles du cahier des charges déterminent l'étendue de cette obligation.

VI - Obligations relatives aux informations sur les programmes de la société nationale de radiodiffusion

Article 20

La société réserve une place appropriée à des informations sur les programmes de la société nationale de radiodiffusion. Celle-ci peut éventuellement remettre le texte des informations dont elle souhaite la diffusion à ce titre.

Article 21

La société programme gratuitement de brèves séquences de 30 secondes au maximum, produites par la société de radiodiffusion, à raison de deux diffusions chaque jour, à des heures choisies d'un commun accord, l'une de ces diffusions devant intervenir à une heure de grande audience.

VII - Obligations relatives aux informations dans les départements et territoires d'Outre-Mer

Article 22

La société cède gratuitement à la société FR3 des extraits de journaux télévisés et des émissions d'actualité destinés à la réalisation des émissions d'information des stations de télévision d'Outre-Mer.

CHAPITRE III

OBLIGATIONS RELATIVES AUX PROGRAMMES

Article 23

Afin d'assurer une meilleure information du public, la société est tenue de faire connaître ses programmes, notamment à la presse, au moins trois semaines avant leur diffusion.

I - Emissions de fiction télévisuelle

Article 24

La société doit tendre progressivement à ce que 60 % de ces émissions, films de long métrage exclus, soient d'origine française ou à participation française majoritaire. Elle s'attache à susciter des créations originales spécialement destinées à la télévision.

Dans ce but, elle réserve une place particulière aux oeuvres de nouveaux auteurs. Elle présente des adaptations originales du répertoire classique et contemporain.

Pour ce qui concerne les oeuvres musicales incorporées à des émissions de fiction télévisuelle, il est aussi souvent que possible fait appel à des oeuvres originales de compositeurs français.

II - Cinéma

Article 25

Les dispositions annuelles du cahier des charges fixent le nombre maximum de films cinématographiques de long métrage que la société est autorisée à programmer ainsi que les restrictions éventuelles applicables à la programmation de ces films les vendredi, samedi et dimanche.

Article 26

La société verse au fonds de soutien au cinéma une somme calculée par analogie avec la taxe additionnelle sur le prix des places de cinéma. Fixée par les dispositions annuelles du cahier des charges, cette somme comprend une part forfaitaire et une part variable selon le nombre des films diffusés.

Article 27

Exception faite des films de caractère "ciné-club" présentés après 22 heures 30, les films cinématographiques de long métrage diffusés par la société sont, pour la moitié au moins, des films français ou des co-productions à participation française majoritaire.

Au cas où la société diffuse une proportion de films d'origine étrangère ou de coproductions à participation étrangère majoritaire supérieure à la moitié des films programmés, elle est tenue de verser au fonds de soutien au cinéma une somme supplémentaire fixée par les dispositions annuelles du cahier des charges.

Article 28

Le nombre des films diffusés au titre du service prévu à l'article 8 n'est pas pris en compte pour l'application des articles 25 et 27.

III - Retransmission de spectacles dramatiques, lyriques et chorégraphiques

Article 29

La société retransmet annuellement au moins quatre spectacles dramatiques, deux spectacles lyriques et un spectacle chorégraphique définis par l'article 15, alinéa 3, de la loi du 7 août 1974, et choisis sur une liste, la plus large possible, préparée par le ministère chargé de la culture. Le nombre de spectacles qui n'auraient pu être réalisés en une année doit s'ajouter aux spectacles prévus pour l'année suivante.

Article 30

En outre, la société doit retransmettre annuellement au moins cinq spectacles dramatiques, lyriques ou chorégraphiques après concertation avec le ministère chargé de la Culture et moyennant une participation financière de ce dernier. Cette participation couvre au moins 30 % du coût total de chaque opération. Ce coût comprend notamment la somme fixée par la convention de retransmission et les frais à la charge de la société, dont les frais techniques et les frais de diffusion.

Article 31

L'engagement de la société à retransmettre un spectacle suppose que celui-ci fasse l'objet d'une convention de retransmission.

Article 32

L'obligation de retransmission ne peut s'appliquer qu'à des opérations dont le coût total défini à l'article 30 est inférieur à un plafond fixé annuellement par le Premier Ministre ou le Ministre délégué à cet effet après avis du Ministre chargé de la Culture, pour chaque catégorie de spectacle : dramatique, lyrique et chorégraphique. La part non couverte par le Ministère chargé de la Culture est prise en charge par la société.

IV - Musique

Article 33

La société doit promouvoir des créations dans le domaine de la musique, en donnant une place prépondérante aux oeuvres d'origine nationale.

Article 34

Outre les retransmissions lyriques définies aux articles 29 et 30, la société doit, chaque année, diffuser un minimum de 24 concerts, interprêtés par des orchestres français, d'au moins 26 minutes en moyenne.

La société passe un accord avec la société de radiodiffusion assurant aux formations dépendant de celle-ci la part principale qui leur revient dans ces diffusions.

Article 35

La société doit consacrer au moins une heure et demie par mois à des émissions documentaires ou culturelles de caractère musical ; une partie de ce temps est réservée à des émissions d'initiation destinées à la jeunesse.

V - Emissions documentaires et culturelles

Article 36

La société programme des émissions documentaires et culturelles donnant aux téléspectateurs la plus large ouverture sur le monde. Outre une émission régulière portant sur l'ensemble de la vie culturelle, elle diffuse des magazines ou séries d'émissions portant notamment sur les genres suivants : littérature, sciences exactes, techniques, sciences humaines et économiques, arts plastiques, architecture et environnement, cinéma et théâtre.

VI - Grandes causes nationales

Article 37

La société doit diffuser à des heures d'écoute favorable des émissions ou messages relatifs aux grandes causes nationales telles qu'elles ont été définies par la circulaire du Premier Ministre en date du 26 octobre 1972. Le coût des messages, sauf celui provenant de la diffusion, est à la charge des organismes habilités.

VII - Emissions pour la jeunesse

Article 38

Aux jours et heures où ce public est disponible, la société programme des émissions destinées à la jeunesse, en tenant compte des différentes tranches d'âge.
Ces émissions, tout en gardant un caractère distractif prépondérant, intègrent des préoccupations d'éveil et d'initiation.
Celles destinées aux adolescents doivent particulièrement s'attacher à faciliter leur entrée dans la vie active, et, dans ce but, traitent notamment de l'emploi, du logement et de la formation.
En outre, des émissions présentent les activités que déploient les jeunes à titre individuel ou au sein d'associations ou de groupes et permettent aux jeunes d'exprimer la conception qu'ils ont de leurs problèmes.

Article 39

La société doit inclure régulièrement dans ses programmes des flasches d'informations pratiques en vue de répondre aux questions spécifiques que se posent les jeunes dans tous les domaines de la vie sociale, économique et culturelle. La durée totale de ces flasches n'est pas inférieure à deux minutes par semaine.

VIII - Sécurité routière

Article 40

La société diffuse, gratuitement et à des heures de grande écoute, des messages réalisés par la Délégation à la Sécurité Routière, pour un volume au moins égal à celui atteint durant l'année 1974, en particulier une émission de trois minutes le samedi ou le dimanche.

C'est une obligation sensiblement différente qui pèse sur la société de Radio :

VII - Sécurité routière

Article 28

Durant les périodes de grande circulation, la société consacre des émissions d'information relatives aux problèmes de la sécurité routière dans des conditions prévues par une convention à passer avec la Délégation à la sécurité routière. En outre, elle diffuse des messages réalisés par la délégation à la sécurité routière, pour un volume au moins égal à celui atteint durant l'année 1974.

VIII - Information des consommateurs

Article 29

La société programme des émissions destinées à l'information du consommateur, notamment dans le domaine des prix et de la qualité des produits et dans celui de la lutte contre le gaspillage.
La société désigne un représentant à la commission pour la formation et la protection du consommateur par les moyens audio-visuels avec laquelle elle est tenue de coopérer.
La Société est tenue de programmer en liaison avec l'institut national de la consommation des émissions régulières. Elle doit, chaque année, présenter à la commission pour la formation et la protection du consommateur par les moyens audio-visuels un rapport sur ces émissions.
Une convention annuelle passée entre la société et l'institut national de la consommation détermine les conditions techniques de production et de financement de cette émission. Dans le cas où celle-ci est réalisée par l'institut national de la consommation, la convention doit prévoir que les frais exposés par la société pour la programmation et la diffusion de l'émission lui sont remboursés par l'institut national de la consommation.
Cette convention est soumise pour avis à la commission mentionnée ci-dessus.

Avant de programmer l'émission, la société peut procéder à son visionnage et refuser son passage à l'antenne. En cas de conflit, la commission est saisie pour arbitrage.

Pour la société de Radio, cette obligation est ainsi libellée :

IX - Information des consommateurs

Article 41

La société programme des émissions destinées à l'information du consommateur et qui concernent notamment le prix et la qualité des produits et la lutte contre le gaspillage.

La société désigne un représentant à la Commission pour la formation et la protection du consommateur par les moyens audiovisuels avec laquelle elle est tenue de coopérer.

Article 42

Trois jours par semaine, la société programme une émission particulière dans des conditions fixées par le présent article et par les dispositions annuelles du cahier des charges.

X - Informations météorologiques

Article 43

La société programme des informations météorologiques quotidiennes.

XI - Sports

Article 44

La société établit, en tant que de besoin, des conventions annuelles avec les organismes sportifs dirigeants pour déterminer les conditions dans lesquelles elle assure la retransmission de manifestations sportives.

La société réalise, d'autre part, des émissions d'information et d'initiation sportives.

Elle réserve une place à des émissions consacrées aux sports de faible audience.

XII - Emissions scolaires et universitaires

Article 45

La société programme les émissions de caractère éducatif et pédagogique du ministère de l'éducation, du secrétariat d'Etat aux Universités et des organismes qui en dépendent, conformément aux dispositions prévues par l'échange de lettres entre le ministre de l'Education Nationale et le président de l'ORTF en date des 23 mai et 18 juin 1973.

La société met, à titre onéreux, à la disposition du ministère de l'Education, du secrétariat d'Etat aux Universités et des organismes qui en dépendent, un volume global d'heures de télévision destinées à des émissions de caractère éducatif et pédagogique qu'ils sont amenés à définir, produire ou coproduire, réaliser ou faire réaliser. Ces émissions peuvent, en tant que de besoin, être utilisées pour diffuser une information générale concernant l'éducation. Les organismes producteurs d'émissions dépendant du ministère de l'Education et du secrétariat d'Etat aux Universités gardent la liberté de la conception de leurs émissions dont la réalisation doit cependant tenir compte de la responsabilité générale de la société qui exerce un contrôle sur la programmation et la diffusion.

Article 46

Les temps d'antenne consacrés aux programmes scolaires universitaires ou de formation continue définis, produits, coproduits et réalisés par le ministère de l'Education, le secrétairat d'Etat aux Universités et les organismes en dépendant sont, sauf décision d'un commun accord, d'un volume comparable à celui de l'année 1974. Le choix des horaires doit tenir compte des impératifs pédagogiques et des publics concernés.

Des conventions sont conclues avant le 30 septembre 1975 entre, d'une part, le ministère de l'Education, le secrétariat d'Etat aux Universités, les organismes en dépendant et la société, d'autre part.

Article 47

La société se rapproche du ministère de l'Education, du secrétariat d'Etat aux Universités et des établissements en dépendant lorsqu'elle envisage de produire pour son propre compte des émissions d'enseignement.

XIII - Formation Professionnelle

Article 48

Conformément à l'article premier de la convention signée le 17 mars 1972 entre l'Etat (Premier Ministre) et l'ORTF et relative aux activités de formation professionnelle et de promotion sociale utilisant des moyens et des techniques audiovisuels, la société est tenue de coopérer avec les instances interministérielles chargées, en application de la loi du 16 juillet 1971, de la politique de la formation professionnelle et de la promotion sociale.

Elle maintient jusqu'au 30 juin 1975 les programmes de télévision qui ont fait l'objet d'un examen par le Groupe technique spécialisé pour l'application de la convention précitée, et d'un avis favorable de l'ORTF.

Au delà de cette date, les modalités de coopération avec les instances interministérielles chargées de la formation professionnelle continue sont définies par une convention entre l'Etat et la société. Cette convention doit prendre effet au plus tard le 1er juillet 1975.

XIV - Emissions de l'Institut de l'Audiovisuel

Article 49

La société diffuse chaque année au moins 12 heures d'émissions originales produites par et à l'initiative de l'institut de l'audiovisuel.

La société commande chaque année sur ses crédits et diffuse au moins 12 heures d'émissions originales produites par l'Institut de l'Audiovisuel.

XV - Emissions religieuses

Article 50

La société programme tous les dimanches matin des émissions à caractère religieux consacrées aux principaux cultes pratiqués en France. Ces émissions sont réalisées sous la responsabilité des représentants mandatés des hiérarchies religieuses compétentes établies en France et peuvent prendre la forme de retransmissions de cérémonies culturelles ou de commentaires religieux. Les frais de réalisation sont pris en charge par la société dans des limites fixées par elle.

Le chapitre suivant est commun aux sociétés TF1 et A2. Par contre les obligations relatives à la publicité sont sensiblement différentes pour les sociétés FR3 et de Radio. Nous reproduisons ci-après le chapitre commun à TF1 et A2, puis les chapitres consacrés à chacune des sociétés FR3 et de Radio.

CHAPITRE V

OBLIGATIONS RELATIVES A LA PUBLICITE

(Commun aux cahiers des charges des sociétés TF1 et A2)

I - La publicité de marques

Article 65

La société est autorisée à programmer les messages de publicité de marques qui lui sont proposés par la filiale RFP-TF1, dans le cadre de la délégation de pouvoirs qui lui est consentie par la Régie Française de Publicité. La programmation de ces messages est soumise aux dispositions des articles 15 et 22 de la loi du 7 août 1974, et du présent cahier des charges.

Article 66

La publicité de marques doit être clairement annoncée comme telle ; elle ne doit, en aucun cas, entraîner de coupures d'émission ; elle est obligatoirement programmée dans des écrans spécialisés de durée limitée.
La société fixe le choix et l'emplacement de ces écrans sur proposition de la filiale RFP-TF1, dans le cadre de la délégation de pouvoirs qui lui est consentie par la Régie Française de Publicité.

Article 67

Le temps d'antenne consacré à la publicité de marques ne peut excéder, en moyenne annuelle, dix-huit minutes par jour et vingt-quatre minutes pour une seule journée.
Toutefois, au cas où, du fait d'une cessation concertée de travail, la société n'est pas en mesure de programmer ses écrans publicitaires, elle est autorisée à les reporter intégralement à des dates ultérieures en supplément du temps d'antenne maximum de vingt-quatre minutes par jour prévu à l'alinéa précédent.

Article 68

Le Premier Ministre ou le ministre délégué par lui détermine les secteurs économiques susceptibles d'avoir accès aux messages visés à l'article 65, sur proposition de la Régie Française de Publicité et après consultation des ministères intéressés.

Article 69

La Régie Française de Publicité fixe les conditions d'attribution à chaque société des recettes publicitaires en fonction des demandes des annonceurs et dans la limite du montant des recettes publicitaires autorisées pour la société dans les conditions déterminées au IV ci-après.
Le montant des recettes à provenir d'un même annonceur quel que soit le nombre de ses produits ou services, ne peut excéder 8 % des recettes définitives que la société est autorisée à percevoir

au titre de la publicité de marques pour une année déterminée ; toutefois, pour 1975, ce pourcentage est calculé sur la base des recettes publicitaires cumulées des sociétés TF1 et A2.

II - La publicité collective d'intérêt général

Article 70

La publicité collective d'intérêt général autorisée par la loi du 24 mai 1951 est diffusée à l'intérieur des écrans définis à l'article 66.

Article 71

La publicité collective d'intérêt général comprend la publicité en faveur de certaines grandes causes d'intérêt national et la publicité en faveur de certains produits ou services présentés sous leur appellation générique dont le développement et la promotion présentent un intérêt général.

Article 72

Toute publicité collective qui présente directement ou indirectement le caractère d'une publicité de marques déguisée est interdite.

III - Obligations relatives aux messages publicitaires

Article 73

Le contenu et la formulation des messages publicitaires, qu'ils relèvent de la publicité de marques ou de la publicité collective telles qu'elles sont définies aux I et II du présent chapitre, doivent être conformes au règlement de la publicité établi par la Régie Française de Publicité, après consultation de la société.

Article 74

Aucun message publicitaire ne peut être programmé sans l'accord de la Régie Française de Publicité, pris après avis de sa commission de visionnage.

Article 75

Tout message publicitaire, quelle qu'en soit la forme, est interdit s'il ne respecte pas l'intégralité des prescriptions du présent chapitre.
Sont en outre interdits tous patronages et tous échanges de service de caractère publicitaire.

IV - Obligations relatives aux prévisions de recettes à provenir des messages publicitaires

Article 76

Les tarifs de la publicité de marques sont arrêtés par la société sur proposition de la filiale RFP-TF1 dans le cadre de la délégation de pouvoirs qui lui est consentie par la Régie Française de Publicité.
La société établit, après consultation de la filiale RFP-TF1 dans le cadre de la délégation de pouvoirs qui lui est consentie par la Régie Française de Publicité, l'état prévisionnel des recettes qu'elle attend de la publicité de marques.
Avant le 15 juin de chaque année, cet état prévisionnel est transmis par la société au président de la commission de répartition prévue à l'article 20 de la loi du 7 août 1974.

CHAPITRE V

(du cahier des charges de la société de Radio)

OBLIGATIONS RELATIVES A LA PUBLICITE

Article 53

La société nationale de radiodiffusion programme chaque jour des messages destinés à soutenir des actions d'intérêt général.
Ces messages sont diffusés dans des tranches horaires qui leur sont réservées dans la limite de 30 messages par jour. Le tarif de ces messages est fixé par la société, sur proposition de la Régie Française de Publicité.
Le contenu et la formulation des messages doivent être conformes au règlement de la publicité établi par la Régie Française de Publicité après consultation de la société.
La société conclut une convention avec la Régie Française de Publicité en vue de déterminer, d'une part, les conditions de diffusion des messages de publicité collective d'intérêt général et, d'autre part, leurs relations réciproques.

Article 54

La publicité collective d'intérêt général, autorisée par la loi du 24 mai 1951, comprend la publicité en faveur de certaines grandes causes d'intérêt général et celle qui est effectuée pour certains produits ou services présentés sous leur appellation générique, soit par des organismes professionnels privés, soit par des organismes publics ou para-publics.
Elle est exclusive de toute publicité de marques. Toute publicité collective assimilable à une publicité de marques déguisée est interdite.

Article 55

Tout message publicitaire, quelle que soit sa forme, est interdit s'il ne respecte pas l'intégralité des prescriptions du présent chapitre.

Sont en outre interdits tous patronages et tous échanges de service présentant un caractère publicitaire.

CHAPITRE V
(du cahier des charges de la société FR3)

OBLIGATIONS RELATIVES A LA PUBLICITE

Article 66

La société n'est autorisée à programmer ni des écrans de publicité de marques, ni des écrans de publicité collective d'intérêt général, sous réserve des dispositions des articles 67 et 68 ci-après.

Article 67

La société ne peut, sur les antennes radio de ses stations d'Outre-Mer, diffuser plus de 60 minutes par jour en moyenne de messages publicitaires.

Article 68

La société ne peut, sur les antennes de télévision de ses stations d'Outre-Mer, diffuser plus de 10 minutes par jour en moyenne de messages publicitaires.

Article 69

Le contrôle de la publicité sur la radio et la télévision Outre-Mer est assuré dans les mêmes conditions qu'en métropole.

DOCUMENT N° 2

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE PARIS - 9 novembre 1971

Sieur MATHEREY (Philippe CLAY) c/ Premier Ministre et Directeur de l'ORTF

... Après en avoir délibéré conformément à la loi ;
Sur la compétence de la juridiction administratives et sur la mise en cause de l'Etat :

Considérant que la requête du sieur Philippe MATHEREY, dit Philippe CLAY, tend à la condamnation de l'Etat au paiement d'une indemnité en réparation du préjudice imputé à la décision du Directeur général de la Radio diffusion télévision française en date du 13 février 1958 ainsi libellé :

"Monsieur Philippe CLAY ayant rompu sans avertissement préalable un engagement formel pour sa participation à une émission publique de la RTF ayant fait l'objet d'une large publicité sur les antennes et par voie d'affiches, je vous serais très obligé de vouloir bien donner des instructions très précises aux animateurs et réalisateurs des émissions de votre programme pour qu'en aucun cas il soit fait appel au concours de cet artiste d'ici le 1er octobre 1958.

De plus, il conviendra qu'aucune mention de son nom ou de son activité ne soit faite jusqu'à cette date dans les émissions et qu'aucun de ses enregistrements (disques du commerce ou autres) ne soit diffusé" ;

Considérant qu'en l'absence de relations contractuelles entre le requérant et la Radio diffusion télévision française, sa demande a pour seul fondement une faute reprochée à l'administration précitée dans la gestion du service ; que la juridiction administrative est compétente pour connaître d'une telle demande ;

Considérant d'autre part que la décision incriminée est antérieure à l'ordonnance du 4 février 1959 ayant transféré les services

de la Radio diffusion télévision française à l'Office public créé par ladite ordonnance ; que par suite la requête susvisée a été régulièrement dirigée contre l'Etat ;

Sur la responsabilité :

Considérant qu'il résulte de l'instruction que le requérant avait donné son accord pour participer à une émission publique de la Radio diffusion télévision française au Théâtre de Belleville à PARIS, dont la date, primitivement fixée au 7 janvier 1958, avait à la demande de l'intéressé été reportée au 21 du même mois ; que cependant le sieur MATHEREY, dit Philippe CLAY, n'a pas participé à l'émission précitée ; qu'il n'établit pas que cette défection soit fondée sur des circonstances de nature à la justifier ; que dans ces conditions le Directeur de la Radio diffusion télévision française a pu à bon droit décider dans l'intérêt du service d'évincer pendant une certaine durée le sieur Philippe CLAY des programmes, en interdisant sa participation personnelle aux émissions ainsi que la diffusion de ses enregistrements ; que d'autre part cette mesure d'ordre intérieur, prise dans l'intérêt du service, n'avait pas à être précédée de la communication au requérant des motifs sur lesquels elle se fondait ;

Considérant toutefois que ladite décision interdit en outre toute mention dans les émissions pendant une même durée du nom ou de l'activité du sieur Philippe CLAY ; que cette interdiction d'ordre général, que n'imposait pas le bon fonctionnement du service, et qui constitue une atteinte à la personne de l'intéressé, présente le caractère d'une faute et ouvre droit à réparation ; qu'il sera fait une juste appréciation de l'indemnité à laquelle peut prétendre de ce chef du sieur MATHEREY en lui allouant une somme de 1 000 Frs ;

Sur la charge de l'indemnité et des dépens :

Considérant que l'article 12 de l'ordonnance du 4 février 1959 créant l'Office public de la Radio diffusion télévision française a transféré audit Office les droits et obligations de toute nature de l'Etat concernant les services de la Radio diffusion télévision française ; que dès lors l'Office précité auquel a été communiqué la requête initiale et contre lequel le requérant a déposé des conclusions en cours d'instance, supportera la charge de la condamnation prononcée ainsi que les dépens de l'instance et les frais de justice, liqui-

dés à la somme de 150 Frs ;

D E C I D E :

Article 1er - L'Office de Radio diffusion télévision française versera au sieur MATHEREY une indemnité de 1 000 Frs.

Article 2 - L'Office susvisé supportera les dépens ainsi que les frais de justive liquidés à la somme de 150 Frs.

Article 3 - Expéditions du présent jugement seront notifiées dans les conditions prévues à l'article 50 bis de la loi du 22 juillet 1889.

DOCUMENT N° 3

A - NOTES ATTRIBUEES A CHACUNE DES QUATRE CHAINES DE RADIO ET DE TELEVISION ET PRISES EN COMPTE POUR LA REPARTITION DE LA REDEVANCE, POUR L'ANNEE 1975-1976

- LA COMMISSION DE LA QUALITE

Dans une amplitude allant de 1 à 200, et situant, pour chaque chaîne, la moyenne à 50, les notes attribuées par la commission de la qualité à chacune des quatre chaînes sont : TF1, 45,16 ; A2, 43,01 ; FR3, 55,91 ; Radio-France, 55,91.
Ce qui, étant donné que la commission n'avait pas donné de notes l'année dernière (soit quatre moyennes de 50), représente symboliquement des écarts de : TF1, - 4,84 ; A2, - 6,99 ; FR3, + 5,91 ; Radio-France, + 5,91.

- LES SONDAGES SUR LA QUALITE

TF1, 50,30 ; A2, 53,57 ; FR3, 46,82 ; Radio-France, 49,31, soit, par rapport à 1975, des écarts de : TF1, + 0,30 ; A2, - 2,72 ; FR3, + 3,85 ; Radio-France, - 1,43.

- SYNTHESE DES NOTES DE QUALITE

TF1, 47,79 ; A2, 48,29 ; FR3, 51,37 ; Radio-France, 52,61, soit des écarts de : TF1, - 2,27 ; A2, - 4,85 ; FR3, + 4,88 ; Radio-France, + 2,24.

- EVOLUTION DE L'AUDIENCE

TF1, + 4,9 % ; A2, - 1 % ; FR3, + 19,8 % ; Radio-France, + 4,8 %.
(La stagnation de France-Inter étant compensée par un très net progrès de France-Culture et de France-Musique).

B - MESURES PRECONISEES PAR LE CONSEIL DES MINISTRES DU 21 juillet 1976 DANS LES DOMAINES SUIVANTS :

- LA CREATION : pour les émissions de fiction, 130 heures par an sur A2 et TF1, soit un total de 260 heures (contre 197 en 1976), soit aussi deux soirées par semaine sur TF1 et A2 consacrées à la fiction, 60 heures par an sur FR3 sont prévues au lieu de 40. Pour les documentaires de création, un quota de 150 heures par chaîne et par an sur TF1 et A2 ; 60 heures par an minimum pour FR3.

- LES TALENTS "NOUVEAUX" : les sociétés devront également délibérer sur la place à accorder aux talent "nouveaux" ; 10 % de la production fiction et 10 % de la production documentaire peuvent être envisagés. Les "jeunes talents" regroupent ceux qui n'ont pas réalisé plus de trois oeuvres au cinéma ou à la télévision.

- LE CODE DEONTOLOGIQUE : présenté d'ici à trois mois par chaque société de programme - faute de quoi le gouvernement le fixerait lui-même à travers les cahiers des charges. Il est destiné à éviter les "cumuls de fonction" et les "monopoles". Un nombre trop important d'émissions étant concentrées dans les mains d'un même producteur.

L'exécution des projets concernant la création sera financée par une somme prélevée sur la redevance, avant sa répartition dans les différentes sociétés, dans les prévisions du budget de 1977. A cette occasion, Monsieur André ROSSI a rappelé l'augmentation de la redevance ("Le Monde" du 9 juillet) : 7 francs pour le noir et blanc (162 francs), 8 francs pour la couleur (243 francs). Il a également annoncé que des mesures seraient adoptées pour la radio et communiquées dans le courant du mois de septembre.

DOCUMENT N° 4

TRIBUNAL DE GRANDE INSTANCE DE PARIS - 3 décembre 1969

Société "l'Ecole Universelle" c/ l'ORTF

Attendu que le 23 janvier 1969 la société anonyme "L'ECOLE UNIVERSELLE" a assigné l'ORTF en réparation du préjudice matériel et moral que lui a causé, le 20 septembre 1968, une émission de la deuxième chaîne de la télévision intitulée "Contacts" ;

Attendu que déclarant se fonder sur l'article 1382 du Code civil la demanderesse sollicite la condamnation de l'ORTF au payement de cent mille francs (100 000 F) de dommages-intérêts, à la publication du jugement dans cinq journaux, à la lecture d'une note rectificative et du compte-rendu du jugement sur la deuxième chaîne de télévision, sous astreinte de deux mille francs (2 000 F) par jour de retard, le tout avec l'exécution provisoire ;

Attendu que l'ORTF conclut au rejet de la demande, l'ECOLE UNIVERSELLE ne justifiant ni d'une faute ni d'un préjudice ;

Attendu, en fait, qu'il résulte du constat d'huissier ordonne en référé qu'au cours de l'émission incriminée a été organisé un débat sur l'enseignement par correspondance ; qu'après que plusieurs jeunes gens eussent, sans citer aucun nom d'établissement, exprimé leurs déceptions en la matière, la présentatrice de l'émission a conclu en ces termes : "Oui, mais vous aviez au moins une garantie, une sorte de label de qualité, c'est le CNEC. Le CNEC c'est le Conseil National de l'Enseignement privé par correspondance. Sept écoles se sont groupées et font partie de ce Conseil. Evidemment, les autres écoles, enfin il y en a encore une centaine, je crois, peuvent toujours s'inscrire au CNEC. Mais, en fait, seules ces sept écoles ont essayé d'élaborer un code moral, de la profession. Alors, avant de vous inscrire dans quelqu'école que ce soit, renseignez-vous qu'elles font bien partie de ce CNEC. Je crois que c'est une très bonne garantie" ;

Attendu qu'il résulte encore des documents produits aux débats que le CNEC, dont il n'apparaît pas que l'ORTF ait, préalablement à l'émission en cause, vérifié les garanties qu'il peut offrir, constitue une simple association privée régie par la loi de 1901 et non reconnue d'utilité publique ;

Attendu qu'en invitant, dans les conditions précédemment rapportées, les télespectateurs à ne s'inscrire que dans l'une des sept écoles adhérentes au CNEC l'animatrice de l'ORTF a implicitement mais nécessairement manifesté l'opinion que les autres écoles n'offraient point de garanties suffisantes ; que cette appréciation ainsi formulée sans précaution ni nuance constitue un manquement au devoir de prudence qui s'impose à l'information ;

Attendu que cette faute a causé à l'ECOLE UNIVERSELLE, qui n'est pas membre du CNEC, un préjudice moral pour la reconnaissance duquel elle a exposé certains frais non récupérables ;

Attendu qu'il n'est justifié ni de l'urgence ni du péril en la demeure ;

PAR CES MOTIFS :

Condamne l'ORTF a verser à l'ECOLE UNIVERSELLE la somme de DEUX MILLE CINQ CENTS FRANCS (2 500F) à titre de dommages-intérêts ;

DOCUMENT N° 5

TRIBUNAL DE GRANDE INSTANCE DE PARIS - 26 avril 1972

C.S.N.C.R.A. c/ ORTF

Attendu que la CHAMBRE SYNDICALE DU COMMERCE, DE LA REPARATION, DU GARAGE, DE L'ENTRETIEN ET DU RAVITAILLEMENT DE L'AUTOMOBILE (CSNCRA) a assigné l'ORTF en paiement des sommes de 1 F et de 20 000 F en réparation des préjudices moral et matériel subis par elle du fait d'une émission télévisée, et pour entendre ordonner la publication du jugement dans des journaux ainsi que la diffusion d'une annonce à la télévision ;

Attendu que l'ORTF conclut au rejet de ces demandes ;

Attendu que la demanderesse expose que dans le cadre de la série intitulée "Panorama", l'ORTF a diffusé le 8 mai 1970 une émission concernant "les garagistes" ;

que cette production constituait, selon elle, un dénigrement systématique des professions se rattachant à l'automobile ; que "l'intention de nuire et, en toute hypothèse, l'absence d'objectivité résultent, -dit-elle-, du préambule même de l'émission" qui contient les phrases suivantes :

"Vous verrez dans ce sujet qu'il y a des garagistes malhonnêtes ou qui agissent comme s'ils étaient malhonnêtes ; il y en a aussi qui sont honnêtes ;

En tous cas beaucoup aussi volontairement ou non cherchent à nous extraire quelquefois un peu trop d'argent" ;

que surtout l'émission comporte la présentation de plusieurs garagistes invités par un reporter de l'ORTF à donner leur avis sur un mauvais fonctionnement mécanique obtenu par l'inversion de 2 fils du Delco ;

que certains des spécialistes interrogés ont donné des diagnostics dissemblables et évalué à des prix différents le montant de

la réparation envisagée ;

que dans le dernier atelier, l'un des ouvriers a découvert la solution ; et qu'ainsi en employant un truquage et en inventant une panne fictive pour interroger des réparateurs qui de bonne foi donnaient leur premier diagnostic avant tout démontage d'organe, l'ORTF a tendu un piège qui constitue une manoeuvre répréhensible ;

qu'en consacrant une partie de l'émission Panorama à la profession de commerçant réparateur de l'automobile, en présentant celle-ci comme malhonnête et en s'efforçant de le démontrer, l'ORTF a commis une faute dont elle doit réparation ;

1) Mais attendu que les considérations sur la malhonnêteté de quelques garagistes ou l'allégation que certains pratiquent des prix trop élevés ne portent pas atteinte à la réputation de l'ensemble de la profession ;

Attendu qu'en effet des propos semblables pourraient être tenus à l'égard de tous les groupes humains, dont aucun ne peut se prévaloir de ne comprendre que des personnes honnêtes ou insensibles à la tentation de gains majorés ;

Attendu que d'ailleurs, dans l'émission dont il s'agit, plusieurs personnes ont exprimé l'opinion incriminée ;

Attendu que notamment le Président de la Fédération Nationale du Commerce et de l'Artisanat Automobile a dit : "En général les garagistes sont honnêtes, il y a la grande majorité des garagistes qui sont honnêtes" ;

Attendu qu'en tous cas, l'affirmation susvisée n'est que la reproduction d'un lieu commun applicable à la généralité des activités économiques et ne peut en conséquence engager la responsabilité de quiconque ;

2) Attendu qu'il n'importe que la difficulté soumise aux hommes de l'art ait été artificiellement provoquée ;

Attendu qu'en effet il était possible et même, semble-t-il relativement facile d'en découvrir la cause alors que le dernier spécialiste consulté l'a décelée en quelques secondes ;

Attendu qu'il n'est pas interdit de supposer que les autres techniciens auraient pu parvenir à la même conclusion après un examen plus poussé ou une réflexion moins hâtive ;

Attendu que l'erreur ainsi commise ne suggère nécessairement ni leur malhonnêteté ni même leur incompétence ;

Attendu que d'ailleurs, il est notable que ces réparateurs n'ont pas protesté et qu'il apparaît qu'aucun contact avec la Chambre Syndicale demanderesse ;

Attendu que, pourtant, à admettre qu'ils n'aient pas suivi l'émission litigieuse, dont le thème devait cependant les attirer, l'écho de l'affaire aurait dû leur parvenir en particulier grâce aux nombreux communiqués parus dans la presse ;

Attendu qu'il semble donc que ces garagistes n'y ont attaché aucune importance, soit qu'ils aient considéré qu'il s'agissait d'une espèce de "canular" soit qu'ils aient pensé que les séquences où ils tenaient un rôle involontaire ne mettaient en cause ni leur honnêteté ni leur compétence ;

3) Attendu qu'enfin en ce qui concerne les deux garagistes ayant demandé un prix différent pour un rodage de soupapes, aucun grief ne peut être tiré de ce fait à l'encontre de l'ORTF ;

Attendu que l'auteur de l'émission a simplement constaté une situation de fait qui peut se retrouver dans d'autres professions, comme par exemple dans l'horlogerie où des distorsions de prix ont été relevées par la revue "50 Millions de Consommateurs" dans son numéro du 10 octobre 1971 ;

PAR CES MOTIFS :

Déboute la CHAMBRE SYNDICALE DU COMMERCE, DE LA REPARATION, DU GARAGE, DE L'ENTRETIEN ET DU RAVITAILLEMENT DE L'AUTOMOBILE (CSNCRA) de ses demandes et la condamne aux dépens ...

DOCUMENT N° 6

TRIBUNAL DE GRANDE INSTANCE DE PARIS - 4 juillet 1973

CONFEDERATION NATIONALE DE LA BOUCHERIE FRANCAISE c/ ORTF

Attendu que le 5 octobre 1972 vers 20 h 10, au cours de l'émission d'information "Inf. 2", l'ORTF a diffusé, sur la 2ème chaîne de télévision une émission d'une durée de trois minutes trente secondes, relative à l'utilisation par les bouchers de l'appareil dénommé "attendrisseur" ; que cette émission, dont une projection a été faite pour le Tribunal commence par une scène qui est censée se dérouler chez un artisan boucher, au cours de laquelle un client fait l'acquisition d'un morceau de viande de boeuf à rôtir ; qu'aux questions posées par l'acheteur le boucher répond que la marchandise est à la fois "tendre" et non "attendrie" ; que cependant le "client" montre ensuite le morceau de viande, préalablement débarrassé de sa "barde" de graisse, perforé par les multiples aiguilles d'un "attendrisseur" en déclarant que, contrairement aux déclarations du boucher, il était bien "attendri" et vendu au prix d'une viande de meilleure qualité ; que l'émission se poursuit par des images prises dans des abattoirs et se termine sur les déclarations d'un personnage anonyme, en blouse blanche se trouvant dans un laboratoire, qui déclare notamment :"J'ai visité 218 boucheries et j'ai trouvé 70 attendrisseurs ; c'est donc une pratique très répandue. La plupart étaient hors de la vue de la clientèle. J'en ai trouvé dans les garages, dans les couloirs, j'en ai même toruvé dans la salle de bains. Le plus grave n'est pas que les attendrisseurs soient ainsi fréquemment utilisés, c'est que, très souvent, des fragments de viande restent collés aux lames et que, là des microbes se multipliant ... on doit considérer que, dans notre société, ce risque ... n'est plus un risque tolérable" ;

Attendu que la Confédération Nationale de la Boucherie Française (CNFBF) a assigné l'ORTF en demandant au Tribunal de juger

que les propos tenus au début et à la fin de cette émission constituent la diffamation prévue par l'article 29 alinéa 1er de la loi du 29 juillet 1881, qu'elle est fondée à poursuivre la réparation du dommage causé à la profession qu'elle représente, tant par application de ce texte que de l'article 1382 du Code civil ; que la confédération demanderesse prie le Tribunal de condamner l'ORTF à lui payer la somme de 1 Frs à titre de dommages-intérêts et de dire que le jugement à intervenir sera publié par extraits dans trois quotidiens de Paris et sept quotidiens de province, au choix de la demanderesse, sans que le coût de chaque insertion puisse dépasser 5 000 Frs le coût desdites insertions étant mis à la charge de l'ORTF ;

Attendu que l'ORTF qui conclut au débouté de la CNBF soutient que l'émission incriminée n'est nullement une présentation tendancieuse de faits parfaitement connus de la demanderesse ; qu'il n'existe en l'espèce ni intention coupable, ni intention de nuire et que cette émission reste parfaitement dans les limites acceptables de l'information objective diffusée dans l'intérêt général ;

Attendu qu'à l'appui de ses conclusions l'ORTF verse aux débats une brochure, publiée en juillet-août 1972 par le "Laboratoire Comparatif d'analyses et de recherches" sur le sujet traité par l'émission litigieuse ; que cette brochure cite notamment le résultat des investigations faites à Lille par le sieur SEYNAVE, dont il n'est pas contesté qu'il est directeur du service sanitaire des abattoirs de Lille et l'auteur des déclarations constituant la fin de l'émission litigieuse ; qu'on y lit les passages suivants :

"En 1970, SEYNAVE, effectuant une enquête dans la région de Lille, examine 177 attendrisseurs, trouve et prélève des fragments de viande sur les peignes de 100 d'entre eux. Dans 91 cas sur 100 il note la présence d'au moins un des trois types de germes pathogènes recherchés. Compte tenu du fait que 83 % des bouchers visités ont un attendrisseur et que la totalité de ceux qui sont spécialisés dans l'approvisionnement des collectivités (y compris cantines scolaires) en ont également un ou plusieurs, SEYNAVE conclut qu'il y a là un risque grave qui ne lui paraît pas un risque "tolérable" ;

Attendu que cette publication, antérieure à l'émission n'a fait l'objet d'aucune dénégation ni d'aucune action judiciaire de la

part de la CNBF, que ses sources étaient sérieuses, puisqu'elles émanaient d'un service officiel de contrôle des viandes dans une grande ville française ; que l'émission s'inspirait du souci de défendre la santé publique ; que l'ORTF rapporte ainsi la preuve de sa bonne foi ; que les dispositions de l'article 29 de la loi du 29 juillet 1881 ne sont donc pas applicables ;

Mais attendu que la responsabilité de l'ORTF doit être retenue sur le fondement de l'article 1382 du Code civil ; que cet organisme a, en effet, commis une imprudence en réalisant le montage incriminé qui, après avoir montré aux téléspectateurs un fait caractérisé de tromperie, présente comme authentique et commis par un artisan boucher, resté anonyme, a rapproché ce fait d'une déclaration, certes également anonyme, mais paraissant émaner d'une personne compétente ; que ce rapprochement ne pouvait manquer de prêter, dans l'esprit des téléspectateurs, à une généralisation hâtive d'autant plus préjudiciable à l'ensemble de la profession de boucher que n'était pas rappelée la règlementation administrative aux termes de laquelle l'usage des appareils susvisés est en général non pas prohibé mais seulement soumis à des conditions très strictes ; qu'en réparation de ce préjudice, il y a lieu d'allouer à la CNBF la somme de 1 F à titre de dommages-intérêts et d'ordonner les mesures de publicité ci-après énoncées ; ...

DOCUMENT N° 7

TRIBUNAL DE GRANDE INSTANCE DE PARIS - 23 février 1972

COURBIER c/ CABANNE ET ORTF

Attendu que, le 29 avril 1971, Marcel COURBIER a assigné Pierre CABANNE et l'ORTF pour s'entendre :

1) Le premier "sur la base de l'article 1382 du Code civil" et le second "sur la base de l'article 1384 du même code, déclarer responsables du préjudice" causé par une émission radiophonique réalisée le 2 février 1971 à 9 h 15 du matin ;

2) Condamner à payer au demandeur 10 000 F de dommages-intérêts ;

3) Entendre ordonner la publication du jugement à intervenir dans 5 journaux quotidiens ;

Attendu que le 20 janvier 1972 CABANNE et, le 4 février 1972, l'ORTF concluent à ce que la demande soit déclarée irrecevable, la prescription prévue à l'article 65 de la loi du 29 juillet 1881 étant selon eux, acquise ;

Attendu que, le 1er février 1972, COURBIER conclut à ce qu'il soit dit que l'action intentée par lui n'est pas soumise à la prescription invoquée ;

Attendu que COURBIER fait grief à CABANNE d'avoir, au cours de l'émission radiophonique du 2 février 1971, tenu les propos suivants :

"Non loin de la Cathédrale de CHARTRES, il y a un monument élevé en 1948 ou 49 à la gloire de Jean MOULIN. Ce monument, d'une facture académique, aussi prétentieuse que médiocre représente un poing fermé tenant un glaive brisé, je ne me rappelle pas le nom de l'auteur.

"Il y a quatre ans César a reçu la commande au titre de 1 % d'un poing fermé en bronze, destiné à tenir la hampe du drapeau à

l'Ecole de Saint-Cyr Coëtquidan ; il s'agit de son propre poing agrandi à cinq mètres de haut. L'auteur du navet de CHARTRES s'est,dans son obscurité, cru visé. Il a écrit à CESAR, pour l'accuser de plagiat. C'est une réaction extrêmement burlesque, car CESAR a réalisé, comme tout le monde le sait, de nombreuses empreintes humaines, les siennes ou celles de modèles.

"Le poing de Saint-Cyr est une de ces empreintes, il a été inauguré officiellement il y a 3 ans.* Ce poing ressemble, évidemment, à tous les poings fermés, comme le vôtre ressemble au mien, seulement celui de CESAR ne ressemble qu'à celui de CESAR, puisqu'il a été moulé sur nature et que c'est le sien.

"CESAR n'a évidemment pas répondu au seul sculpteur de CHARTRES dont le nom d'ailleurs continue à m'échapper, et qui tranquillement, lui demandait de modifier son monument en place, je le répète, depuis 3 ans.

"Entre temps, et malgré de multiples démarches, notre homme a trouvé le temps, toujours à la mémoire du malheureux Jean MOULIN, d'ériger à cet héroïque résistant, dans les Alpilles, un navet de plus, aussi vulgaire que médiocre, inauguré l'an dernier.

"Il paraît que ce sculpteur, dont je ne me rappelle pas le nom, va faire un procès à CESAR ; c'est une erreur, car c'est au Ministère des Affaires Culturelles qu'il devait le faire, et, en particulier, à la Commission qui a choisi le projet de CESAR entre les quatre présentés par lui, et naturellement à Monsieur André MALRAUX qui a félicité CESAR de son oeuvre.

"De deux choses l'une, ou cette commission ignorait le monument de CHARTRES, hélas volumineux, ou elle a pensé que l'originalité de CESAR était évidente, dans les deux cas, elle a montré, vis à vis de ce sculpteur dont le nom, je m'excuse, continue à m'échapper, une méprise qui vaut bien une action de justice, même si elle doit crouler sous les rires ; COURTELINE n'est-il pas toujours vivant ?

"Je ne sais pas si ce sculpteur en question, dont le nom m'échappe toujours, a des titres de résistance pour célébrer ainsi périodiquement Jean MOULIN, mais dans le domaine de la sculpture, il n'en a pas, et il est dommage que les héros, c'est le cas du Général LECLERC à la Porte d'Orléans, tombent toujours entre les fabricants de navets" ;

"Le but de celui qui nous intéresse est clair, un peu de publicité gratuite n'est jamais négligeable. Il est bien dommage, pour que ce but soit atteint ce matin que j'aie oublié son nom" ;

I - SUR LA PRESCRIPTION :

Attendu certes que les termes "diffamation" et "diffamatoire" sont utilisés plusieurs fois dans les motifs de l'exploit introductif ;

Mais attendu que le dispositif de cette assignation se fonde seulement sur les articles 1382 et 1384 du Code civil ;

Attendu en outre que, par conclusions, COURBIER a précisé qu'effectivement, pour lui, les propos tenus par CABANNE n'étaient pas diffamatoires et qu'il n'avait pas eu l'intention de fonder sa demande sur la loi du 29 juillet 1881 ;

Attendu que d'ailleurs, le Tribunal, auquel il appartient de restituer aux faits leur caractère véritable, ne trouve pas en la cause, les éléments constitutifs de la diffamation ;

Attendu en effet que le texte incriminé ne comporte aucune atteinte à l'honneur ou à la considération du demandeur ;

Attendu que, si dans son émission, le défendeur n'a pas caché qu'il n'avait nulle estime tant pour l'oeuvre du demandeur que pour ses capacités artistiques et s'il a exprimé son opinion en termes très vifs, toutes ses attaques, ne sont dirigées contre la personnalité de COURBIER qu'en fonction de sa participation à l'exercice de sa profession de sculpteur ;

Attendu que l'exception de prescription doit donc être rejetée ;

II - EN CE QUI CONCERNE LA DEMANDE FONDEE SUR LES ARTICLES 1382 ET 1384 DU CODE CIVIL :

Attendu que, dans sa causerie radiophonique, CABANNE n'a pas caché qu'il n'appréciait pas les monuments réalisés par le demandeur ;

Attendu qu'il emploie, pour les qualifier, des termes tels que "prétentieux", "médiocres" et "navets" ;

Attendu que d'autre part il répète plusieurs fois qu'il ne se souvient pas du nom de ce sculpteur ;

Attendu qu'ensuite il insiste sur le fait que celui-ci a érigé plusieurs monuments à la mémoire de Jean MOULIN, et que COURBIER voit dans ce propos l'imputation à lui faite de "battre monnaie de la gloire" de ce héros de la Résistance ;

Attendu qu'enfin ayant fait allusion à un "procès" que cet artiste doit engager contre CESAR, il ajoute plus loin : "Le but de celui qui nous intéresse est clair : un peu de publicité gratuite n'est jamais négligeable" ;

Mais attendu que le critique n'engage pas en responsabilité du seul fait qu'il formule sur une oeuvre des appréciations défavorables et ce, même si ces appréciations sont sévères et exprimées avec vivacité ;

Attendu par suite, en premier lieu, que les termes vigoureux utilisés par CABANNE ne peuvent donc lui être utilement reprochés ;

Attendu en second lieu que le demandeur ne subit aucun préjudice du fait de l'omission de son nom, fut-elle volontaire et systématique, dans un texte dépourvu de toute bienveillance à son égard ;

Attendu en troisième lieu que, de la constatation que plusieurs monuments à Jean MOULIN ont été édifiés par COURBIER et de l'appréciation péjorative que CABANNE porte sur eux, il ne découle nullement que le demandeur doive de ce fait être considéré comme "un homme d'argent" ;

Attendu qu'enfin l'imputation de rechercher la publicité à l'occasion ou par le moyen d'une prodédure, ne peut pas davantage constituer une cause de préjudice ; Attendu en effet que d'une part, il appartiendra au Tribunal saisi de l'instance dont s'agit de statuer sur les prétentions de COURBIER et, que d'autre part, la recherche de la publicité dans tous les domaines et sous toutes ses formes est l'une des caractéristiques dominantes de la Société contemporaine ;

PAR CES MOTIFS :

Déboute COURBIER de sa demande et le condamne aus dépens ...

DOCUMENT N° 8

Extrait de la décision du

TRIBUNAL DE COMMERCE DE PARIS - 4 JUILLET 1973

MOBILIER MODULAIRE MODERNE c/ ORTF

"Attendu que s'il est vrai qu'un journaliste peut user normalement d'un droit de critique étendu, il n'est pas moins vrai non plus ... que l'exercice du journalisme télévisé répond à des conditions professionnelles nécessitant une prudence particulière, qu'une boutade admissible dans un cabaret momartois de trois cent places peut devenir inadmissible dans une émission télévisée suivie par plusieurs millions de téléspectateurs, qu'en outre cette remarque a été provoquée ... par une erreur de l'accessoiriste qui avait, ce soir là, mal disposé les coussins dans les deux nacelles de plexiglass, incident dont l'ORTF encourt aussi la responsabilité ... que la mise en garde des acheteurs éventuels était déplacée et répréhensible, qu'il échet en conséquence de reconnaître que l'ORTF est incontestablement responsable de l'incident incriminée ..."

DOCUMENT N° 9

Extrait de la décision du

TRIBUNAL DE GRANDE INSTANCE DE PARIS - 16 décembre 1967

SA EDITIONS CULTURELLES EUROPEENNES c/ ORTF

"... attendu qu'un organisme ayant des obligations de service public doit en principe, face à des intérêts privés, s'inspirer d'un souci de neutralité et tendre à traiter ceux-ci sur un plan d'égalité économique ...

... Attendu que la publicité est prohibée sur les antennes ... qu'aux termes de la loi, la RTF ne peut ... disposer de son monopole d'émission.

Attendu que vainement l'ORTF prétend n'avoir fait que s'acquitter de la mission de culture ... qui lui est impartie par la loi ...

DOCUMENT N° 10

A - CONVENTION CONCLUE ENTRE LA DIRECTION DE L'ADMINISTRATION GENERALE, DEPARTEMENT DES AFFAIRES FINANCIERES ET L'OFFICE DE RADIODIFFUSION-TELEVISION FRANCAISE, LE 11 MAI 1967

Les soussignés,

Le Ministre de l'Economie et des Finances agissant es-qualité lequel sera désigné ci-après par le terme "Le Co-contractant",

D'une part,

et le Directeur Général de l'Office de Radiodiffusion-Télévision Française agissant es-qualité au nom et pour le compte de l'Etablissement Public d'Etat dénommé Office de Radiodiffusion-Télévision Française dont le siège est à Paris (16°) 116, Avenue du Président Kennedy, lequel sera désigné ci-après par le terme "l'Office",

d'autre part,

CONSIDERANT

que, dans un but d'intérêt général, le Ministre de l'Economie et des Finances souhaite que soit réalisé un cycle d'émissions de télévision sur le thème de l'aide aux consommateurs,

que, aux termes de l'ordonnance n° 59 273 du 4 février 1959 et de la loi 64-621 du 27 juin 1964, les services rendus aux administrations publiques par l'Office de Radiodiffusion-Télévision Française doivent être intégralement remboursées à celui-ci.

CONVIENNENT ET ARRETENT CE QUI SUIT

ARTICLE I

L'Office s'engage à réaliser, éventuellement à l'aide d'éléments fournis soit par la Direction Générale du Commerce Intérieur et des Prix, soit par l'Office Français des Relations Publiques, société anonyme dont le siège social est situé 215 boulevard Saint Germain à Paris (6ème) agissant pour le compte et sous le contrôle de la Direction Générale du Commerce Intérieur et des Prix, et à diffuser sur

le réseau national et les émetteurs régionaux de la télévision, du 1er janvier 1967 au 31 décembre 1967, un cycle d'émissions sur le thème de l'aide aux consommateurs dans les conditions ci-après :

1 - une émission intitulée "Dépêche-Télex" d'une durée d'une minute trente secondes sur le réseau national, du mardi inclus au samedi inclus de chaque semaine avant les Actualités Télévisées de 20 h, sauf pendant la période des congés, soit 200 émissions produites et diffusées.

2 - 38 émissions hebdomadaires d'une durée d'une minute trente secondes sur les émetteurs de chacune des 8 régions suivantes : Toulouse, Lille, Strasbourg, Lyon, Bordeaux, Rennes, Nancy, Marseille ainsi que 32 émissions sur les émetteurs de la région de Montpellier, à compter du 15 février 1967, et 21 émissions sur les émetteurs de la région de Limoges, à compter du 1er mai 1967, soit au total : 357 émissions.

3 - Une émission intitulée "Consommateur Information" d'une durée de trois minutes sous forme de petits feuilletons diffusés sur le réseau national, le lundi de chaque semaine avant les Actualités Télévisées de 20 heures, soit 42 émissions.

Les dates d'interruption de la diffusion de ces émissions pendant la période des vacances d'été seront déterminées ultérieurement d'un commun accord entre les parties.

ARTICLE II

En contre-partie des prestations visées à l'article précédent le co-contractant remboursera à l'Office l'intégralité des frais de réalisation et de diffusion des émissions sur la base des sommes ci-après, dont le détail figure en annexe 1, 2 et 3 à la présente con-

- Dépêche-Télex nationale	111 577
- Dépêche régionale	286 197
- Consommation Information	69 696
TOTAL	467 670

ARTICLE III

Le co-contractant se libèrera des sommes dues en deux versements égaux d'un montant de 233 835 F (DEUX CENT TRENTE TROIS MILLE HUIT CENT TRENTES CINQ FRANCS) chacun effectués au compte n° 27 003 ouvert au Trésor au nom de l'Agent Comptable de l'Office. Le premier versement interviendra dans le mois suivant la date de signature du présent contrat, le deuxième versement au plus tard le 31 décembre 1967.

ARTICLE IV

Si, pour quelque raison que ce soit, l'ensemble des émissions prévues à l'article I ne pouvait être diffusé, les dispositions de l'article II pourraient, après accord entre les parties, être modifiées par simple échange de lettres précisent notamment les incidences financières résultant de ces non diffusions.

ARTICLE V

Les prix unitaires utilisés pour le calcul du coût des émissions sont invariables pendant l'année 1967.

ARTICLE VI

a) Tout litige né de l'application du présent marché sera préalablement soumis à l'arbitrage du Comité consultatif de règlement amiable institué au Ministère de l'Economie et des finances.
b) Le co-contractant garantit l'Office contre tout recours qui pourrait être exercé à quelque titre que ce soit concernant la nature et le contenu des émissions, ainsi que l'utilisation qui pourrait en être faite à des fins publicitaires.

ARTICLE VII

Pour tous actes relatifs à l'application du présent marché, les deux parties déclarent faire élection de domicile :

- Le co-contractant, 41, Quai Branly - Paris 7° - (Direction Générale du Commerce Intérieur et des Prix).
- Le Directeur Général de l'Office de Radiodiffusion-Télévision Française - 116, Avenue du Président Kennedy - PARIS XVI.

B - TRIBUNAL DE GRANDE INSTANCE DE PARIS - 3 décembre 1969

Société LABORATOIRES UNIS c/ ORTF

Attendu que la société "LABORATOIRES UNIS" demande la réparation du préjudice que lui a causé la faute de l'ORTF lequel, le 6 novembre 1967, au cours de l'émission "consommateur information n° 38" consacrée à la publicité des produits de beauté, a mis en garde les téléspectateurs contre le caractère trompeur de la publicité concernant les produits vendus par les "LABORATOIRES UNIS" ;

Attendu que l'ORTF conclut à l'incompétence du Tribunal, subsidiairement au rejet de la demande, plus subsidiairement, pour le cas où la demande serait reconnue fondée, à la condamnation du Ministère de l'Economie et des Finances à le garantir contre le recours des LABORATOIRES UNIS ;

Attendu qu'appelé en garantie par l'ORTF, l'AGENT JUDICIAIRE DU TRESOR PUBLIC représentant l'ETAT FRANCAIS conclut à l'incompétence de ce Tribunal et à la compétence du Tribunal administratif de Paris pour connaître du litige ;

Attendu, en fait, que l'émission incriminée a été réalisée en application d'une convention des 6 mars, 25 mai 1967, passée entre le Ministre de l'Economie et des Finances et l'ORTF, laquelle, après avoir énoncé "que dans un but d'intérêt général le Ministre de l'Economie et des Finances souhaite que soit réalisé un cycle d'émission et de télévision sur le thème de l'aide sur consommateurs" et avoir rappelé "qu'aux termes de l'ordonnance du 4 février 1959 ainsi que de la loi du 27 juin 1964 les services rendus aux administrations publiques par l'ORTF doivent être intégralement remboursés à celle-ci" dispose dans son article premier : "L'office s'engage à réaliser, éventuellement à l'aide d'éléments fournis, soit par la Direction Générale du Commerce Intérieur et des Prix, soit par l'Office Français des Relations publiques, société anonyme dont le siège social est situé 215, boulevard Saint-Germain à Paris (6ème), agissant pour le compte et sous le contrôle de la Direction Générale du Commerce Intérieur et des Prix et à diffuser sur le réseau national et les émetteurs régionaux de la Télévision, du 1er janvier 1967 au 31 décembre 1967,

un cycle d'émissions sur le thème de l'aide aux consommateurs dans les conditions ci-après" ... ; que les articles 2 à 5 sont consacrés aux modalités financières de la convention ; que l'article 6 ajoute : "Le Co-contractant garantit l'Office contre tout recours qui pourrait être exercé à quelque titre que ce soit concernant la nature et le contenu des émissions, ainsi que l'utilisation qui pourrait en être faite à des fins publicitaires" ;

Attendu en droit que si, comme le soutient la"société des LABORATOIRES UNIS" les fautes d'exploitation commises par l'ORTF, établissement public à caractère industriel et commercial relèvent en principe de la compétence des tribunaux judiciaires, il résulte des constations qui précèdent qu'en l'espèce l'ORTF avait, en contre partie d'une rétribution et de la garantie de l'Etat, renoncé à poursuivre son action propre, pour réaliser les buts déterminés par l'Etat avec les moyens fournis par ce dernier, assurant ainsi l'exécution même d'une mission de service public ; que le litige survenu à l'occasion de l'exécution de cette mission ressortit à la compétence des tribunaux administratifs ;

PAR CES MOTIFS :

Se déclare incompétent ;

C - COUR D'APPEL DE PARIS PREMIERE CHAMBRE du 14 novembre 1970

Société LABORATOIRES UNIS c/ ORTF

STATUANT sur l'appel interjeté par la SARL Laboratoires UNIS d'un jugement en date du 3 décembre 1969 par lequel le Tribunal de Grande Instance de Paris (1ère chambre) s'est déclaré incompétent pour statuer dans le litige opposant cette société à l'Office de Radiodiffusion Télévision Française (ORTF), et à l'Etat français représenté par l'agent judiciaire du Trésor public ;

Considérant qu'il résulte dudit jugement, aux énonciations duquel la Cour entend se référer en tant que de besoin pour l'exposé des faits, que la Société avait demandé réparation à l'ORTF du préjudice que lui aurait causé une émission du 6 novembre 1967, intitulée "Consommateur information n° 38", au cours de laquelle les téléspectateurs auraient été mis en garde contre le caractère trompeur de la publicité concernant les produits vendus par les Laboratoires UNIS ;

Considérant que les premiers juges ont relevé que l'émission incriminée avait été réalisée en application d'une convention des 6 mars et 25 mai 1967, passée "dans un but d'intérêt général" entre le Ministre de l'Economie et des Finances et l'ORTF, que l'article 1er de cette convention stipulait que "l'Office s'engage à réaliser éventuellement à l'aide d'éléments fournis, soit par la Direction générale du Commerce Intérieur et des Prix, soit par l'Office français de relations publiques ... agissant pour le compte et sous le contrôle de la Direction générale du Commerce Intérieur et des Prix, et à diffuser ... un cycle d'émissions sur le thème de l'aide aux consommateurs..." ; qu'il était prévu par l'article 6 que "le co-contractant garantit l'Office contre tout recours qui pourrait être exercé à quelque titre que ce soit concernant la nature et le contenu des émissions ..."

Considérant que tant l'ORTF que l'Agent judiciaire du TRESOR, appelé en garantie par l'Office en application de cette clause, ont conclu à l'incompétence du Tribunal de Grande Instance pour connaître du litige qui relevait, selon eux, de la compétence du Tribunal administratif de Paris ;

Considérant qu'il a été fait droit à leurs conclusions par le jugement dont appel, au motif que "si les fautes d'exploitation commises par l'ORTF, établissement public à caractère industriel et commercial, relèvent en principe de la compétence des Tribunaux judiciaires, ... en l'espèce l'ORTF avait, en contre partie d'une rétribution et de la garantie de l'Etat, renoncé à poursuivre son action propre pour réaliser les buts déterminés par l'Etat avec les moyens fournis par ce dernier, assurant ainsi l'exécution même d'une mission de service public" ;

Considérant que la Société appelante prie la Cour de déclarer les Tribunaux de l'ordre judiciaire compétents pour connaître de sa demande et de renvoyer la cause à une audience ultérieure pour qu'il soit statué au fond ; que l'ORTF et l'Agent judiciaire du TRESOR concluent à la confirmation du jugement ;

Considérant qu'aux termes de l'article 1er de la loi du 27 juin 1964, l'Office de la Radiodiffusion Télévision Française est un établissement public à caractère industriel et commercial ; que les litiges portant sur les dommages causés par le fonctionnement de tels établissements publics ressortissent à la compétence de l'autorité judiciaire ;

Considérant que le même article 1er dispose que l'Office "assure le service public national de la radiodiffusion et de la télévision dans les conditions énoncées aux articles 1er, 2, 3 et 4 de l'ordonnance N° 59.273 du 4 février 1959 en vue de satisfaire les besoins d'information, de culture, d'éducation et de distraction du public" ; que l'article 1er de l'ordonnance du 4 février 1959 mentionne que la Radiodiffusion-Télévision Française a qualité pour "... conclure avec les administrations publiques intéressées ... toutes conventions destinées à assurer la radiodiffusion d'émissions ..." ; que c'est en vertu de cette disposition qu'a été conclue la convention précitée des 6 mars, 25 mai 1967 entre le Ministre de l'Economie et des Finances et l'Office, et qu'a été diffusée l'émission litigieuse ;

Considérant qu'en réalisant cette émission, à la demande de l'Etat fut-ce avec des moyens fournis par celui-ci, l'ORTF, contrairement à ce qu'ont estimé les premiers juges, n'a pas renoncé à poursuivre son action propre ; qu'en effet l'émission litigieuse réalisée

dans un but d'intérêt général, sur le thème de l'aide aux consommateurs, a bien eu en vue de satisfaire les besoins d'information et d'éducation du public ; qu'en la circonstance, l'Office n'a donc fait que remplir la mission qui lui a été assignée par la loi, et que le fait que cette émission lui ait été demandée spécialement par l'Etat ne l'a pas fait participer à un service public autre que celui dont il a été expressément chargé par la loi ;

Considérant qu'en réalisant de telles émissions en vertu non d'injonctions de l'Etat mais de conventions passées avec celui-ci, l'Office n'est pas un simple porte-parole de l'Etat et conserve le pouvoir et l'obligation d'éviter de nuire aux tiers ; que l'appréciation de sa responsabilité ne revient pas à apprécier celle de l'Etat, ce qui ne pourrait être fait que par une juridiction administrative ; qu'il n'en serait autrement que dans le cas prévu par l'article 5 de la loi du 27 juin 1964, selon lequel le Gouvernement peut à tout moment faire diffuser ou téléviser toute déclaration ou communication qu'il juge utile, et qui devra être annoncée comme émanant de lui ; qu'il importe peu que l'Etat garantisse l'Office contre tout recours concernant la nature et le contenu de ces émissions, cette circonstance n'étant pas de nature à imposer aux tiers lésés, qui ne sont d'ailleurs pas spécialement informés qu'il s'agit d'émissions inspirées par l'Etat, de porter leurs demandes de réparation devant une juridiction autre que celle normalement compétente ;

Considérant en conséquence que le Tribunal de Grande Instance doit être considéré comme ayant été valablement saisi de la demande principale en dommages-intérêts dirigée par les LABORATOIRES UNIS contre l'ORTF, et que c'est à tort qu'il s'est déclaré incompétent pour en connaître ;

PAR CES MOTIFS :

Dit recevable et bien fondé l'appel de la Société des LABORATOIRES UNIS ;

Y faisant droit, infirme le jugement entrepris ...

DOCUMENT N° 11

TRIBUNAL DE GRANDE INSTANCE DE PARIS - 9 juillet 1973

Société des "Vins de France, Les vins KIRAVI"
contre
Etat (Premier Ministre Haut Comité d'Etudes et d'Informations sur l'Alcoolisme) et ORTF

Vu la requête présentée pour la Société des "Vins de France, Les vins KIRAVI", dont le siège est à Marseille (13), 15, rue Fortia, ladite requête enregistrée au greffe le 3 février 1969 sous le n° 357 et tendant à ce qu'il plaise au Tribunal

1°) condamner le Haut Comité d'Etudes et d'Informations sur l'Alcoolisme, l'ORTF et le Premier Ministre à lui verser, conjointement et solidairement la somme de cinq cent mille francs à titre de dommages-intérêts ;

2°) dire et juger que, dans la quinzaine du versement des dommages-intérêts, l'ORTF devra faire l'annonce de ce versement au cours d'une émission télévisée à 20 heures 30 sur la première chaîne de télévision ;

Ce faisant attendu que la société requérante exerce le commerce de vins et livre à la consommation un vin de table sous la marque commerciale "KIRAVI" présentée en litre tonneau ; que cette marque a été déposée au greffe du Tribunal de Commerce ; que la société fait procéder notamment à des publicités radiophoniques sur les antennes des postes d'Europe n° 1 et de Télé Monte Carlo ;

que le 31 janvier 1966 à partir de 20 heures 30 et pendant plus d'une heure l'ORTF a diffusé sur la 1ère chaîne une émission télévisée sur l'alcoolisme ; qu'au cours de cette émission dirigée contre le vin, une allusion a été faite par le commentateur au "vin K. en litre tonneau", caractéristique des VINS KIRAVI, et reprenant même en partie les termes des annonces publicitaires de la société ; qu'il est incontestable que cette émission à très large audience,

par la manière tendancieuse dont elle s'est attaquée directement à une marque de vins très connue et appréciée, a causé à la Société requérante un grave préjudice moral et matériel dont il lui est dû réparation ;

Vu, enregistré au greffe le 4 août 1969, le mémoire en défense produit par le Premier Ministre et tendant au rejet de la requête de la Société Les Vins de France.

Ce faisant attendu que jamais le commentaire ou l'image n'ont laissé entendre que les produits dont le slogan était cité avaient une influence plus néfaste que les autres boissons alcooliques ; que cette publicité n'a pas davantage été montrée comme une publicité trompeuse, mais a seulement mis en lumière le "conditionnement" qui s'exerce sur la population française pour l'inciter à la consommation de boissons alcooliques ;

que par ailleurs la Société requérante ne justifie pas d'un préjudice nettement chiffrable, ni même d'un préjudice moral quelconque ;

Vu, enregistré comme dessus le 1er octobre 1969, le mémoire par lequel le Secrétaire Général du "Haut Comité d'Etudes et d'Informations sur l'Alcoolisme" fait connaître que ledit comité est un simple service administratif dépendant du Premier Ministre ne jouissant ni de la personnalité civile ni de l'autonomie financière ;

Vu, enregistré comme dessus le 16 février 1970, le mémoire en défense produit pour l'ORTF et tendant à ce que l'Office soit déclaré hors de cause, subsidiairement au rejet du recours au fond ;

Ce faisant attendu que l'Office n'a eu aucune part active ni aucun de droit de regard sur le film litigieux réalisé aux frais et sous l'entière responsabilité du Haut Comité d'Etudes sur l'alcoolisme ;

que la Société n'apporte pas la preuve qu'elle aurait subi un quelconque préjudice, ni d'un lien de cause à effet entre l'émission et l'éventuel préjudice subi ; qu'elle ne démontre pas non plus que l'Etat et l'Office, en diffusant ce film, ont commis une faute de nature à engager leur responsabilité ;

que les conclusions tendant à ce que l'ORTF soit condamnée à faire une annonce, elles sont irrecevables car il ne peut être adressé d'injonctions à une personne publique ;

Vu, enregistré comme dessus le 28 mars 1973, le mémoire additionnel produit par l'ORTF et tendant à ce que l'Etat français soit condamné à le garantir des condamnations qui pourraient être éventuellement prononcées contre lui ;

Vu, enregistré comme dessus le 9 mai 1973, le mémoire additionnel par lequel la Société des Vins de France - Vins KIRAVI expose que la Convention entre l'ORTF et le Haut Comité d'Etudes est postérieure à l'émission incriminée ; que les slogans publicitaires et les éléments de la marque cités dans l'émission sont de nature à engager la responsabilité de l'ORTF sur le terrain de la rupture de l'égalité des citoyens devant les charges publiques ; que le préjudice subi par la Société et l'atteinte portée à sa répartition doivent être réparée par l'allocation de dommages-intérêts et par l'annonce du jugement sur les trois chaînes de télévision en fin de journal télévisé ; ....

Après en avoir délibéré conformément à la loi ;

Considérant que la requête de la Société des Vins de France, Les Vins KIRAVI tend à obtenir réparation du préjudice matériel et moral que lui aurait causé la diffusion le 31 janvier 1966, par l'Office de Radiodiffusion Télévision Française, d'un film consacré à l'lcoolisme et réalisé sous la responsabilité du Haut Comité d'Etudes et d'Informations sur l'alcoolisme ;

Considérant que si la Société requérante a déposé la marque commerciale "KIRAVI" présentée en litre tonneau et a recours pour la vente de ses produits à un important support publicitaire, cette circonstance ne saurait avoir pour effet de la protéger juridiquement contre les attaques qu'elle est susceptible d'encourir, au même titre que les négociants en vins et spiritueux de la part des porte parole des associations d'intérêt public contre l'alcoolisme ;

Considérant qu'il ne résulte pas de l'instruction, et notamment du texte intégral de l'émission versé au dossier, que les produits vendus par la Société, et dont le slogan publicitaire ne pouvait être reconnu que par les seuls initiés, aient été présentés comme exerçant une influence plus néfaste que les autres boissons alcooliques, ou comme faisant l'objet d'une publicité trompeuse ;

qu'il n'est pas davantage établi que l'émission incriminée, qui n'a pas excédé le cadre normal de l'exécution d'une mission de service public tendant à la régression de l'alcoolisme, ait pu porter à la société un préjudice certain et direct, préjudice à l'appui duquel elle n'apporte d'ailleurs aucune justification ni commencement de preuve ;

qu'il y a lieu en conséquence de rejeter comme non fondée la requête susvisée de la Société des VINS DE FRANCE, LES VINS KIRAVI, et de mettre à la charge de ladite société les dépens de l'instance ;

PRINCIPALES ABREVIATIONS UTILISEES

TEXTES

C. civ.	Code civil
C. trav.	Code du travail.
D.	Décret
L.	Loi

JURIDICTIONS

C. Cass.	Cour de Cassation
Ch. civ.	Chambre civile de la Cour de Cassation
Ch. crim.	Chambre criminelle de la Cour de Cassation
Cons. constit.	Conseil constitutionnel
Cons. d'Etat	Conseil d'Etat
CA	Cour d'Appel
TA	Tribunal administratif
Trib. com.	Tribunal de commerce
Trib. conf.	Tribunal des conflits
Trib. correct.	Tribunal correctionnel
TGI	Tribunal de Grande Instance

PUBLICATIONS JURIDIQUES

AJDA	Actualité juridique de droit administratif
Bull.	Bulletin des arrêts de la Cour de Cassation
D	Dalloz
Gaz. Pal.	Gazette du Palais
JCP	Juris-classeur périodique
J.O. Ass. Nat.	Journal Officiel - Débats Assemblée Nationale
J.O. Sénat	Journal Officiel - Débats Sénat
J.O.	Journal Officiel - Textes

Publications juridiques (suite)

LGDJ	Librairie générale de droit et de jurisprudence
Rec. Lebon	Recueil Lebon
Rev. adm.	Revue administrative
RDP	Revue de Droit public
Rev. dt. soc.	Revue de Droit social

DIVERS

Cf.	Conférez
Chr.	Chronique
Infra	Ci-dessous
Op. cit.	Opere citato, oeuvre citée
sv.	Suivant
Supra	Ci-dessus

B I B L I O G R A P H I E

MANUELS - OUVRAGES GENERAUX - TRAITES

BENOIT Francis-Paul - *"Le droit administratif français"* - Dalloz 1968

CARBONNIER Jean - *"Les Obligations"* - Tome 4 - 8ème édition - Thémis 1975

COLLIARD Claude - *"Libertés publiques"* - 5ème édition - Dalloz - (Précis Dalloz) 1975 - p 197

COLOMBET Claude - *"Propriété littéraire et artistique"* - Paris Daloz 1976

CONTE Arthur - *"Hommes libres"* - Plon 1973

DEBBASCH Charles - *"Traité du droit de la Radiodiffusion Radio et Télévision"* - LGDJ 1967

DE LAUBADERE André - *"Traité élémentaire de droit administratif"* - 5ème édition - 1970 - Tome 1 - n° 321 - p 184

DESBOIS Henri - *"Cours de la Propriété littéraire, artistique et industrielle"* - 1969-1970

GISCARD D'ESTAING Olivier - *"ORTF : Agonie du Monopole"* - Plon 1974

JOLY André - *"Procédure civile et voies d'exécution"* - Tome 1 - Procédure civile - cours élémentaire de droit - Sirey 1969

LOISEAU Jean-Claude - *"La Télévision en chaîne"* - Collection "idée fixe" - Julliard 1971

MARTY Gabriel et RAYNAUD Pierre - *"Droit civil"* - Tome II - 1er volume - Les obligations - Sirey 1962

MAZEAUD Henri, Léon et Jean - *"Leçons de droit civil"* - Tome II - 5ème édition - Editions Montchrestien - 1973

MAZEAUD Henri et Léon et TUNC André - *"Traité théorique et pratique de la responsabilité civile délictuelle et contractuelle"* - Tome 1 - 6ème édition - Editions Montchrestien

PERROT Roger - *"Cours de droit judiciaire privé"* - Tome 1 - Les cours de droit - 1971

SOLUS Henry et PERROT Roger - *"Droit judiciaire privé"* - Tome 1 - Sirey 1961

STARCK Boris - *"Droit civil"* - Les obligations - Librairies techniques 1972

VEDEL Georges - *"Traité de droit administratif"* - Presses universitaires de France (Collection Thémis) 1973

NOTES, ARTICLES ET CHRONIQUES

ALEXANDRE Jacques - *"ORTF 73"* - Presses Pocket 73 - Presses de la cité 1973 - p 233

BEGOMS G. - Revue Européenne de la Radio - Août 1970

BENOIT Francis Paul - *"Essai sur les conditions de la responsabilité en droit public et privé"* - JCP 1957 - I - 1351

BERTRAND - Conclusions - Cons. d'Etat 4 février 1966 - Rec. Lebon p 82

BLAEVOËT - Note sous C. Cass. civ. 2 juillet 1967 - Gaz. Pal. 1967 - II - p 235

BOUFFANDEAU - Cité in *"Les principes généraux du droit dans la jurisprudence du Conseil d'Etat"* - Etudes et documents 1951

BOUISSOU Michel - *"Le statut de l'ORTF"* - RDP 1964 - p 1109
"La Réforme de la Radio-Télévision et la notion de service public" - RDP 1973 - p 5

CHAPPEZ Jean - *"Le contrat de programme entre l'Etat et l'ORTF"* - AJDA novembre 1972 - p 567

CHEVALLIER Jacques - *"Le problème de la réforme de l'ORTF en 1968"* - AJDA 1969 - I - p 217
Note sous C. Cass. 25 avril 1972 - D 1973 - II - p 614

CONTE Arthur - Le Monde 23 janvier 1973 -
Le Monde 15 octobre 1973

COURVOISIER Claude - *"Le nouveau statut de la RTF"* - AJDA 1972 - I - p 547

DEBBASCH Charles - Note sous CA Lyon 22 janvier 1970 - JCP 1971 - II - 16635
Note sous Cons. d'Etat 4 février 1966 - JCP 1966 - II - 14802
"L'évolution des monopoles de télévision" - Revue administrative 1973 n° 148 - p 364
Note sous Cons. d'Etat 24 avril 1964 - D 1964 - II - p 665
Note sous TGI Toulouse 21 décembre 1964 - D 1965 - II - p 401

DE BROGLIE Gabriel - *"ORTF 73"* - Presses Pocket 73 - Presses de la cité 1973 - p 44

DROT Jean-Marie - Le Monde 25 et 26 mai 1975

DURIEUX Claude - Le Monde 20 juin 1968

DUTERTRE - Note sous CA Paris 5 janvier 1972 - D 1972 - I - p 444

DURUPTY Michel - Note sous Trib. Conf. 17 octobre 1966 - D 1967 - II - p 259

DUVERGER Maurice - Le Monde 18 novembre 1967

FILLI - Note sous Cons. d'Etat 4 février 1966 - p 720

GARIN René - *"Orientations récentes de la jurisprudence en matière de grève dans les services publics"* - AJDA 1966 - I - p 267

GARY Romain - Le Monde 23 juin 1969

GASSER Yvon - *"L'information"* - Rev. dt. soc. décembre 1970

GISCARD D'ESTAING Valéry - Lettre aux Présidents des sociétés de programme - Publiée dans Le Monde 18 janvier 1975

HAMON Léo - *"L'introduction de la publicité à la Télévision et son contentieux - Le principe de la limitation et les modalités de son contrôle"* - D 1969 - I - p 1
Note sous Cons. Constit. 27 novembre 1959 - D 1960 - II - p 518
Note sous Cons. Constit. 19 mars 1964 - D 1965 - II - p 189
"L'Office de la Radiodiffusion Télévision Française" - D 1965 - Chr. p63

KAHN - Conclusions - Cons. d'Etat 27 janvier 1961 - Rec. Lebon p 60

KRIVINE Alain - Le Monde 23 janvier 1973

LHUILLIER - *"A propos de la crise de la notion de service public"* - D 1955 - Chr. p 119

MESTRE - Note sous Cass. Ch. réunies 5 avril 1913 - S 1920 - I - p 47

PERRICARD Michel - Presse Actualité - février 1973

POHER Alain - Le Monde mai 1969

POMPIDOU Georges - Conférence de presse du 21 septembre 1972

RIVERO Jean - Note sous Cons. d'Etat 9 mars 1951 - Rev. dt. soc. 1951 p 372
"La Publicité à l'ORTF : Loi ou règlement ?" - Le Monde 2 novembre 1967

ROCHECORBON G. - *"Le contrôle de la campagne électorale"* - Revue française de sciences politiques - avril 1966 n° 2 - p 266

DE SEDOUY - Presse Actualité - mars 1973 - p 16

TARDIEU - Conclusions - Cons. d'Etat 7 août 1909 - S 1909 - III - p 145

VOZLINSKY Pierre - Interview - Le Monde février 1973

INTERVENTIONS AU COURS DES DEBATS PARLEMENTAIRES

BOURGES Yvon - J.O. Ass. Nat. décembre 1966
J.O. Ass. Nat. décembre 1967 - p 5311

CHAMPEIX Marcel - J.O. Sénat 15 décembre 1966 - p 25-29

DILIGENT André - J.O. Sénat 29 juin 1972 - p 1404

DE LA FONTAINE Jean - J.O. Ass. Nat. 1972 - p 2583

FAURE Edgar - J.O. Ass. Nat. 15 juin 1972 - p 2515

HINSBERGE Etienne - J.O. Ass. Nat. 1972 - p 2575

LE THEULE Joël - J.O. Ass. Nat. 19 novembre 1968 - n° 4707
J.O. Sénat 5 novembre 1968 - p 992 et sv.

MALAUD Philippe - J.O. Ass. Nat. 1972 - p 2510

PRINCIPAUX TEXTES CITES

Loi 11 février 1951 - C. Trav. Loi 1er art. 31 - al. 4

Loi 24 mai 1951 - J.O. 26 mai 1951 - p 5512

Décret 14 mars 1964 - J.O. 17 mars 1964 - p 2491

Loi 29 décembre 1966 - J.O. 30 décembre 1966 - p 11684

Loi 17 juillet 1970 - J.O. 19 juillet 1970 - p 6751

Rapport de la commission de contrôle de la gestion de l'Office
J.O. Ass. Nat. 1972 - p 2291

Loi 3 juillet 1972 - J.O. 4 juillet 1972 - p 6851

LISTE DES DECISIONS JUDICIAIRES

CONSEIL CONSTITUTIONNEL

27 novembre 1959 - D 1960 - II - p 518

11 août 1960 - D 1961 - I - p 470

19 mars 1964 - D 1965 - II - p 189 - Note HAMON

TRIBUNAL DES CONFLITS

10 février 1949 - Rec. Lebon p 590

2 novembre 1959 - Rec. Lebon p 870

17 octobre 1966 - D 1967 - II - p 252

CONSEIL D'ETAT

7 août 1909 - Conclusions TARDIEU - S 1909 - 3ème partie - p 145

25 juin 1948 - S 1948 - III - p 69

9 mars 1951 - S 1951 - III - p 81 - Note C.H.

28 mai 1954 - Rec. Lebon p 308

16 mars 1956 - AJDA 1956 - II - p 222

13 mars 1959 - Rec. Lebon p 182 - D 1959 - II - p 719

17 avril 1959 - Rec. Lebon p 239

15 juillet 1959 - Rec. Lebon p 467

7 octobre 1959 - Rec. Lebon p 492

28 octobre 1960 - Revue droit social 1961 - p 141

27 janvier 1961 - Conclusions KAHN - Rec. Lebon p 60

24 avril 1964 - D 1964 - II - p 665 - Note DEBBASCH

4 février 1966 - Rec. Lebon p 82 - AJDA 1966 - p 248
JCP 1966 - II - 14802 - Note DEBBASCH - RDP 1966 - p 324 - Conclusions BERTRAND - D 1966 - II - p 720 - Note FILLI

7 février 1968 - Décision inédite

20 janvier 1975 - Rec. Lebon p 37

TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS

Paris 13 juillet 1966 - Décision inédite

Paris 9 janvier 1967 - Décision inédite

Paris 9 novembre 1971 - Décision inédite

Paris 7 décembre 1971 - Décision inédite - Document annexe n° 2

Paris 9 juillet 1973 - Décision inédite - Document annexe n° 11

COUR DE CASSATION

Ch. réunies 5 avril 1913 - S 1920 - I - p 47 - Note MESTRE

Ch. civ. 9 février 1915 - S 1916 - I - p 32

Ch. civ. 3 août 1922 - S 1923 - I - p 38

Ch. civ. 15 juin 1923 - S 1924 - I - p 49

Ch. civ. 29 décembre 1947 - D 1948 - II - p 127

Ch. crim. 19 mars 1956 - JCP 1956 - IV - p 70

Ch. civ. 2 juillet 1967 - Gaz. Pal. 1967 - II - p 235 - Note BLAEVOËT

Ch. civ. 18 mars 1971 - Bull. 1971 - n° 94 - p 76

Ch. crim. 15 février 1972 - D 1972 - II - p 368

Ch. civ. 25 avril 1972 - D 1973 - II - p 614

COURS D'APPEL

Paris 15 juin 1966 - Le Monde 17 juin 1966

Lyon 22 janvier 1970 - JCP 1971 - II - 16634

Paris 14 novembre 1970 - Décision inédite - Document annexe n° 10 C

Amiens 13 décembre 1971 - Gaz. Pal. 1972 - 28 et 29 juin

Paris 5 janvier 1972 - D 1972 - II - p 444 - Note DUTERTRE

JURIDICTIONS DE 1ère INSTANCE

Cons. des prud'hommes de Bordeaux 20 avril 1964 - Décision citée in DEBBASCH - op. cit.

TGI Toulouse 27 décembre 1964 - Gaz. Pal. 1965 - I - p 211 - D 1965 - I - p 401 - Note DEBBASCH - JCP 1965 - II - 14095

Trib. correct. de la Seine 10 mai 1967 - Gaz. Pal. 1967 - I - p 348

TGI Paris 16 décembre 1967 - Décision inédite - Document annexe n° 9

TGI Seine 7 février 1968 - Décision inédite

TGI Marseille 18 septembre 1968 - Décision inédite

TGI Lyon 5 mars 1969 - JCP 1969 - II - 15969

TGI Paris 3 décembre 1969 - Décision inédite - Document annexe n° 4

TGI Paris 3 décembre 1969 - Décision inédite - Document annexe n° 10 B

TGI Paris 23 février 1972 - Décision inédite - Document annexe n° 7

TGI Paris 26 avril 1972 - Décision inédite - Document annexe n° 5

TGI Paris 31 janvier 1973 - Décision inédite

TGI Paris 29 juin 1973 - D 1973 - II - p 614 - Note CHEVALLIER

Trib. com. Paris 4 juillet 1973 - Décision inédite - Document annexe n° 8

TGI Paris 4 juillet 1973 - Décision inédite - Document annexe n° 6

TGI Lyon 7 novembre 1973 - JCP 1974 - II - 17665

TABLE DES MATIERES

(Les chiffres renvoient aux pages)

INTRODUCTION 7

PREMIERE PARTIE

LES FAITS GENERATEURS DE RESPONSABILITE CIVILE

TITRE I - LA VIOLATION DES OBLIGATIONS STATUTAIRES

Chapitre I - Le contenu des obligations statutaires 29

Section 1 - Informer et distraire 30

§ 1 - Exactitude et objectivité de l'information 30

1°) L'exigence d'exactitude 31

2°) L'exigence d'objectivité 33

§ 2 - Qualité et moralité des programmes 38

Section 2 - Garantir la liberté d'expression 43

§ 1 - L'accès sur les antennes laissé à l'appréciation de l'organisme diffuseur 44

§ 2 - L'accès sur les antennes accordé directement par les textes 46

1°) Le droit à l'antenne du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif 46

2°) Le droit à l'antenne des formations politiques et des organisations professionnelles représentatives 49

3°) Le droit à l'antenne des participants aux campagnes électorales 52

a) Le décret du 14 mars 1964 53

b) La loi du 29 décembre 1966 54

Chapitre II - La sanction des obligations statutaires ... 59

Section 1 - La faute qui engendre la violation des obligations statutaires 59

§ 1 - Le fait fautif 60

§ 2 - La conduite fautive 61

Section 2 - Le dommage causé par la violation des obligations statutaires 67

§ 1 - La lésion d'un intérêt particulier 69

1°) Intérêt particulier et intérêt général sont liés 69

2°) L'intérêt particulier est seul lésé 71

a) Le problème théorique 71

b) Le droit positif 72

§ 2 - La lésion de l'intérêt général seul 74

1°) L'action de l'usager 76

2°) L'action du tiers 79

TITRE II - LA VIOLATION DES PRINCIPES GENERAUX DU DROIT PUBLIC

Chapitre I - Le Principe de continuité 89

Section 1 - L'objet de l'obligation d'assurer la continuité 90

§ 1 - La jurisprudence du Conseil d'Etat 90

§ 2 - La loi 93

1°) L'élargissement du principe de continuité . 93

a) L'information et la distraction doivent être également satisfaites 94

b) Chaque société de programme doit assurer un programme minimal différent 96

2°) Les éléments restrictifs 98

Section 2 - L'étendue de l'obligation d'assurer la continuité 101

Chapitre II - Le Principe d'égalité 107

Section 1 - L'égalité des auditeurs et des téléspectateurs 108

§ 1 - La diffusion 109

1°) Egalité et planification 109

2°) Egalité et zones d'ombre 111

3°) Egalité et occultation 113

§ 2 - La réception 115

Section 2 - L'égalité dans la possibilité de figurer dans les programmes de la RTF 117

§ 1 - L'égalité et le droit à l'antenne 119

§ 2 - L'égalité et l'objectivité 121

DEUXIEME PARTIE

L'IMPUTABILITE DES FAITS DOMMAGEABLES AUX ORGANISMES DE LA RTF

TITRE I - LA DIFFUSION DES PROGRAMMES DEFINIS PAR LES ORGANISMES DE LA RTF

Chapitre I - La responsabilité des organismes de la RTF pour leur fait personnel 135

Section 1 - Le contrôle administratif des programmes 136

§ 1 - Les organes de contrôle 137

§ 2 - Les caractéristiques de ce contrôle 138

Section 2 - Les limites du contrôle administratif des programmes 139

§ 1 - Les limites juridiques 140

1°) Les limites au contrôle justifiées par l'intérêt général : art. 17 de la loi de 1974 .. 140

2°) Les limites au contrôle justifiées par l'intérêt particulier 144

§ 2 - Les limites techniques 147

1°) Le dommage est causé par un "représentant d'une pensée ou d'un grand courant de l'opinion" 147

2°) Le dommage est causé par une personne quelconque 149

Chapitre II - La responsabilité des organismes de la RTF du fait d'autrui 153

Section 1 - Les personnes préposées des organismes de la RTF 155

§ 1 - Les liens unissant les organismes de radiodiffusion et de télévision à leurs différents collaborateurs 155

1°) Le personnel permanent 157

2°) Les collaborateurs occasionnels 158

a) Les journalistes 158

b) Le personnel artistique 159

c) Les auteurs 160

3°) Les "invités" aux émissions de la RTF 161

§ 2 - Le critère du lien de préposition entre les organismes de la RTF et leurs collaborateurs 162

1°) Le critère classique 162

2°) Sa mise en oeuvre à la RTF 163

Section 2 - Le fait dommageable du préposé d'un organisme de la RTF 168

§ 1 - Le lien entre l'acte du préposé et la fonction qu'il assume à la RTF 168

§ 2 - La faute du préposé de la RTF 170

TITRE II - LA DIFFUSION DES PROGRAMMES NON DEFINIS PAR LES ORGANISMES DE LA RTF

Chapitre I - Les organismes de la RTF simples diffuseurs en vertu d'un texte légal ou réglementaire.. 183

Section 1 - L'imputabilité des dommages causés dans l'exercice d'un droit d'antenne 183

§ 1 - Les droits d'antenne simplement reconnus dans la loi du 7 août 1974 184

§ 2 - Les droits d'antenne qui ont fait l'objet d'une réglementation spéciale 186

1°) La mise en oeuvre du droit d'antenne des candidats à la présidence de la république confié à une commission nationale de contrôle 187

2°) La mise en oeuvre du droit d'antenne des candidats aux élections législatives confié aux conseils d'administration des organismes de la RTF 191

Section 2 - L'imputabilité des dommages causés par les émissions publicitaires 197

§ 1 - La publicité compensée ou collective 202

§ 2 - La publicité de marques 204

Chapitre II - Les organismes de la RTF simples diffuseurs en vertu d'une convention 207

Section 1 - Le principe de la responsabilité des organismes de la RTF 216

Section 2 - La nature de cette responsabilité 219

§ 1 - La responsabilité des organismes de la RTF est civile 219

§ 2 - La responsabilité des organismes de la RTF est administrative 223

1°) La RTF est gérante d'un service administratif par nature 226

2°) La RTF est gérante d'un service administratif par la convention qui la lie à l'Etat 231

CONCLUSION 237

TABLE DES DOCUMENTS ANNEXES 245

PRINCIPALES ABREVIATIONS UTILISEES 319

BIBLIOGRAPHIE 321

LISTE DES DECISIONS JUDICIAIRES 325

TABLE DES MATIERES 329

Vu et permis d'imprimer en application de la délibération du conseil de l'université en date du 14 décembre 1973 aux termes de laquelle, l'université en délivrant le grade de Docteur, reconnaît la qualité de la recherche et la valeur scientifique et intellectuelle de la thèse, mais ne prend pas position sur les opinions personnelles et les jugements émis en toute liberté par l'auteur.

Vu, le Président du Jury,

Vu, le Doyen de la Faculté de droit et des sciences politiques,

Vu et permis d'imprimer, le Président de l'Université de CAEN,